الجامعــة اللبنانيــة

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمـــادة

التداعيات القانونية المترتبة عن تعطيل تشكيل وعمل الحكومة اللبنانية بسبب التمثيل الطائفي

رسالة أُعدت لنيل شهادة الدبلوم في القانون العام

إعـداد

الطالبة ميرنا سمير طرابلسي

لجنة المناقشة

الدكتور سامي سلهب	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتورة رنـــا شكـــــر	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور كميل حبيــب	أستاذ	عضواً

2019

الإهــداء

إلى روح أمي

المُلهمة الحاضرة

إلى قمري المضيء

إبنتي

إلى أبي وعائلتي

إلى حلم في وجداني

وطني

أهدي هذه الرسالة

أشكر جامعتي اللبنانية الصامدة

بإمكاناتها المتواضعة

أشكر أساتذتها الذين بذلوا لها

خلاصة الفكر

أشكر نقابة المحامين في بيروت

وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل

التصميـــم

النظام السياسي اللبناني

مقدّمـــــــة:

طبيعة النظام السياسي اللبناني.

تصنيف النظام السياسي اللبناني.

خصوصية النظام السياسي اللبناني.

الفصل الأول: مجلس الوزراء تكوينه وصلاحياته.

المبحث الأول: تكوين مجلس الوزراء.

البند الأول: المشاركة الطائفية.

المشاركة الطائفية في القرار السياسي.

المشاركة الطائفية في الحكم.

البند الثاني: تشكيل الحكومة والإستشارات النيابية.

الإستشارات النيابية قبل وبعد التعديل الدستوري

موقع نائب رئيس الحكومة وصلاحياته.

أزمة تأليف الحكومات.

المبحث الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء.

البند الأول: صلاحيات مجلس الوزراء في الظروف العادية.

البند الثاني: دور مجلس الوزراء في حقل التشريع.

<u>الفصل الثاني:</u> إنتهاء ولاية الحكومـة.

المبحث الأول: صلاحيات مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية (تصريف الأعمال).

البند الأول: التشريع الإستثنائي في لبنان في ظل حكومة تصريف الأعمال.

البند الثاني: حق السلطة التنفيذية بالتشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال.

المبحث الثاني: حالات إستقالة الحكومة وإقالتها واعتبارها مستقيلة: الإعتكاف والاستقالة الجماعية.

البند الأول: التمييز بين الشرعية، المشروعية، الدستورية، الميثاقية، الديمقراطية التوافقية، من خلال التمثيل العادل للطوائف وميثاق العيش المشترك.

البند الثاني: التسويات السياسية لتفعيل المشاركة.

المؤتمرات الإقليمية والدولية.

إتفاق الطائف.

<u>الفصل الثالث:</u> النظريات المؤيّدة والمعارضة لتكريس الصيغة الطائفية دستورياً.

المبحث الأول: على مستوى تأليف أو تشكيل الحكومات.

المبحث الثاني: على مستوى تعطيل عمل الحكومات.

المبحث الثالث: الحلول المقترحـة.

البند الأول: إلغاء الطائفية السياسية كهدف وطني وضعه الدستور اللبناني.

البند الثاني: ميثاق العيش المشترك بمفهوم جديد.

البند الثالث: قضية المشاركة الطوائفية في السلطة.

الخاتمـــــة.

المقدّمة

أولاً: أهمية الموضوع

نتيجة للخصوصية التي يتصف بها النظام السياسي في لبنان، والتي انعكست في مواد الدستور، وتجلت في نصوص تكرّس حقوق الطوائف في اقتسام وشغل وظائف وسلطات الدولة، لا سيما المواد ٢٤ و٩٥ منه – هذه الخصوصية التي يعبّر عنها اصطلاحاً بالطائفية السياسية – كان لا بد من أن تطرأ **أحداثاً** تطرح اسئلة حول مدى نجاح هذه التجربة في علم القانون الدستوري.

إنطلاقاً من هذه الأفكار تكمن أهمية موضوع هذه الرسالة.

ثانياً: الاشكاليات

إن اعتماد المحاصصة في توزيع وظائف الدولة، تزامناً مع وجود نصوص في الدستور تكرّس الطائفية السياسية، جعل من كل طائفة تتمسك بحقوقها **المؤقتة** على انها امتيازات ومسلمات دستورية، متجاهلة الهدف الذي وضعه الدستور نفسه في المادة ٩٥ منه الا وهو الغاء الطائفية السياسية بشكل تدريجي.

ولأن النظام السياسي اللبناني هو نظام ديمقراطي برلماني وانطلاقاً من الفهم الدستوري لمعنى الديمقراطية تدور تساؤلات هامة في هذا الاطار حول عدة نقاط اهمها:

- هل ان الطوائف الممثلة في الحكومة هي التي تحكم أم أن الشعب هو الذي يحكم من خلال طوائفه؟
- وهل ان الأكثرية التي أنتجتها الانتخابات النيابية هي التي يحق لها أن تحكم؟ أم يجب في اي حال اعتماد مبدأ التوافق؟

- ما هي الحلول المقترحة لمعالجة هذه الاشكاليات؟

للإجابة على هذه التساؤلات وانطلاقاً من عنوان هذه الرسالة يجب التطرّق بداية الى:

١ – طبيعة النظام السياسي اللبناني ما قبل وما بعد التعديلات الدستورية الأخيرة

استوحى الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ العديد من المواد الدستورية، خصوصاً تلك المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية. لقد كان لرئيس جمهورية لبنان، في ظل هذا الدستور، حق اقتراح القوانين، وحق المصادقة على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، بالإضافة إلى حق إصدار العفو الخاص عن الجرائم وعقد المعاهدات الدولية وإبرامها، وكذلك تعيين المسؤولين الكبار في المناصب المدنية والعسكرية ومن أهمها صلاحية تعيين الوزراء وتسمية رئيس من بينهم.

قبل العام ١٩٤٣ عدّلت ثلاث عشرة مادة من مواد دستور عام ١٩٢٦، وجلّها تتعلق بمحاولة إزالة الانتداب، والانتقال والتكيّف مع واقع الاستقلال الذي قضى باعتماد نهج سياسي جديد.

في العام ١٩٩٠، أجريت تعديلات جذرية على دستور ١٩٤٣، تناولت إحدى وعشرين مادة تتعلق بنظام الحياة السياسية في لبنان، وقد طاولت أكثرية هذه التعديلات صلاحيات رئيس الجمهورية.

وبعد التعديلات الدستورية الأخيرة حدّ الدستور الجديد من صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل جذري، فانتقلت هذه الصلاحيات إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، وأضحى رئيس الوزراء شريكاً مع رئيس الدولة في تشكيل الحكومة والتوقيع على مرسوم إعلانها.

من خلال ما تقدّم ولمعرفة طبيعة النظام السياسي اللبناني نلحظ عدة تطبيقات للأنظمة السياسية تختلف بإختلاف المعايير التي تأخذ بها، لكن المعيار الكلاسيكي لتصنيف الأنظمة السياسية يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المعيار يسمح لنا بالتمييز بين نوعين أساسيين من الأنظمة السياسية: النظام البرلماني أو نظام الفصل المرن بين السلطات، والنظام الرئاسي أو نظام الفصل الجامد بين السلطات.

إلى جانب هذين النظامين هناك النظام المختلط، الذي يحاول الجمع بين النظامين السابقين، وهو ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي المطبق في عدة دول أوروبية وخاصة في فرنسا. بالإضافة الى هذه الأنظمة الثلاث جرت تاريخياً على أرض الواقع حوادث وظروف أدت إلى دمج السلطات في مجلس واحد، مما أدى إلى وجود نظام نسميه النظام المجلسي*.

ونستطيع تمييز الأنظمة السياسية من خلال تأثيرها على مبدأ فصل السلطات وتطبيقاته من خلال عدة اوجه:

الحالة الأولى: المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

الحالة الثانية: الفصل بين السلطات مع التعاون فيما بينها

الحالة الثالثة: الفصل المرن بين السلطات

الحالة الرابعة: التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

أما في لبنان فقد نصت الفقرة (د) من مقدمة الدستور اللبناني على ما يلي:

«النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»

٢ – تصنيف النظام السياسي اللبناني

نصّت الفقرة (ج) من الدستور اللبناني على أن:

«لبنان هو جمهورية ديمقراطية برلمانية».

لم يكن النظام السياسي في لبنان برلمانياً بل يظهر بمظهر برلماني حيث كانت المادة ٦٦ من

** محاضرات في دبلوم القانون العام لأستاذ القانون الدستوري في الجامعة اللبنانية/ دبلوم دراساتعليا قانون عام للعام ٢٠٠٦، د. خالد قباني*

الدستور تعتبر الحكومة مسؤولة أمام البرلمان والمادة ٥٥ تُعطي رئيس الجمهورية الحق في حلّ البرلمان.

فالبرلمانية في لبنان كانت متميّزة عن المبادئ المعروفة في النظام البرلماني نتيجة للصيغة الطائفية التي كرّست الطائفية السياسية، وهذا التميّز يظهر من خلال عدة نقاط:

أولاً – في النظام البرلماني توجد ثنائية على صعيد السلطة التنفيذية:

رئيس دولة يملك ولا يحكم.

وحكومة تحكم وتكون مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان.

أما في لبنان كانت المادة ٦٧ تُنيط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء وقد عُدّلت هذه المادة بموجب التعديلات الأخيرة للعام ١٩٩٠ وأُعطيت الصلاحية لمجلس الوزراء.

١- لم يكن للحكومة (لمجلس الوزراء) وجود كمؤسسة ذات صلاحيات دستورية إلا من خلال رئيس الجمهورية.

٢- كانت المادة ٥٣ تُعطي رئيس الجمهورية حق تعيين الوزراء وإقالتهم، في حين أن الحكومة في النظام البرلماني مسؤولة فقط أمام البرلمان ولا يجوز للرئيس إقالتها طالما تتمتّع بثقته.

ثانياً – في الأنظمة البرلمانية للسلطة التنفيذية صلاحية حلّ البرلمان مع وضع ضوابط من قِبَل الدساتير لهذا الحق كي لا يُصبح سيفاً مسلّطاً على البرلمان.

أما في لبنان كانت الصلاحية في حلّ البرلمان لرئيس الجمهورية وقد كانت مُطلقة لا يقيّدها ضوابط سوى موافقة الحكومة (التي أصلاً إقالتها في يد الرئيس).

بعض الفقهاء اعتبر بأن النظام السياسي اللبناني يُشبه النظام الرئاسي إلا أنه في النظام الرئاسي يُمارس البرلمان صلاحيته بمعزل عن أية رقابة من قِبَل السلطة التنفيذية ولا يحق لها حلّه أو التأثير

عليه.

من هنا يتبيّن لنا أن النظام الدستوري اللبناني قبل التعديل كان نظاماً برلمانياً متميّزاً وخاصاً تتبع خصوصيته من الصلاحية الهامة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية وهذا الأمر، أي الخصوصية، لا ترتكز على دستور العام ١٩٢٦ فقط بل لأنه يرتكز على الطائفية السياسية.

فقد شكلت الطائفية السياسية الدستور الفعلي وهي وضعت الأسس لنظام فدرالي طائفي في إطار دولة موحّدة، وبذلك كان يستمد رئيس الوزراء شرعيته من صفته التمثيلية الطائفية، حيث كان مجرد ممثّل للمسلمين في الحكومة ويستمد وجوده القانوني من رئيس الجمهورية، إذ يُكتفى بتوقيعه على المراسيم الرئاسية ولم يكن هذا الأمر يؤمّن المشاركة على مستوى السلطة.

أما التوقيع الوزاري الإضافي فإنه لا يعني سلطة قرار بل يعني سلطة مشاركة في الموافقة على القرار الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية (المادتين ٥٣ و٦٦ من الدستور قبل التعديل).

فالمادة ١٧ قبل التعديل الأخير كانت تنص على أن رئيس الجمهورية يتولّى السلطة الإجرائية، وأن الوزراء هم معاونون له.

وهنا عنصر التمايز الأساسي بين نظامنا السياسي في لبنان قبل الطائف وبين النظام البرلماني التقليدي الذي يتولّى فيه رئيس الجمهورية الحكم دون ان يحكم وهو غير مسؤول وبرغم ذلك فهو يتمتّع بأوسع الصلاحيات التنفيذية.

وقد جاء الدستور بعد الطائف والتعديلات التي أُجريت عليه ليقترب أكثر من النظام البرلماني التقليدي بحيث نقل صلاحيات السلطة التنفيذية الى مجلس الوزراء بتعديله المادة ١٧ من الدستور اللبناني إنسجاماً مع طبيعة وتركيبة البنية الإجتماعية في لبنان، وجاء فيها:

> «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور».

وحالياً، أي بعد التعديلات الأخيرة تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، ما زال نظامنا السياسي نظاماً برلمانياً متميّزاً يصعب تصنيفه من بين النُظم الدستورية التقليدية، ففي الأنظمة البرلمانية وبالرغم من سيطرة البرلمان نظرياً إلا أنه في حالة تبعية للحكومة بسبب نظام الأحزاب حيث تُسيطر الحكومة على الأكثرية لأنها تمثّل تلك الأكثرية.

الا انه في لبنان لا يوجد نظام أحزاب، كما فقدت الحكومة حقّها في حلّ البرلمان إلا وفق حالات ذُكرت في مواد ثلاث في الدستور هي المواد ٥٥ التي عُطفت على المادتين ٦٥ و٧٧ منه.

من هنا إختلّ التوازن لمصلحة البرلمان الذي أصبح له الحق في حجب الثقة عن الحكومة ساعة يشاء وهذا ما يقرّب نظامنا السياسي من النظام المجلسي*.

إذاً بعد التعديل الدستوري الأخير تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ تحوّلت الثنائية التنفيذية من ثنائية شكلية الى ثنائية فعلية بحيث أصبحت السلطة الإجرائية موزّعة بين رئيس الحكومة ومجلس الوزراء (المادة ٦٤ من الدستور) وهذه الصلاحيات التي استُحدثت جعلت من رئاسة مجلس الوزراء مؤسسة دستورية*.

٣ – خصوصية النظام السياسي اللبناني*

تأثّر النظام السياسي في لبنان بالواقع الطائفي. فقد تأثر دستور العام ١٩٢٦ والميثاق الوطني للعام ١٩٤٣ به، ثم تكرّس في التعديلات الدستورية الأخيرة تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ لا سيّما في المواد ٢٤ و٩٥ منه.

بدأت الصيغة الطائفية تظهر نتيجة عدة ممارسات سياسية بدأت في القرن التاسع عشر مع سياسة

** محاضرات في دبلوم القانون العام لأستاذ القانون الدستوري في الجامعة اللبنانية د. خالد قباني، مرجع سابق*

نفس المرجع أعلاه

** د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري – الجزء الثاني، النظام السياسي والدستوري في لبنان نشأته وتطوره، مؤسساته الدستورية على ضوء التعديل الدستوري الصادر في عام ١٩٩٠، ص ٢٦٨ وما يليها*

الأمير بشير الثاني ومنها ما طبّقته الإمبراطورية العثمانية من تمييز بعض المجموعات الدينية، فكانت الصراعات الطائفية الدموية ما بين عاميّ ١٨٤٠ و ١٨٦٠ وانتهاء الإمارة وظهور نظام القائمقاميتين، حيث اتحدت هذه المجموعات في كيان واحد دون أن يتمظهّر تماماً في الكيان السياسي بل حافظت على كياناتها، وتلك المجتمعات كانت النواة التي أسّست لاحقاً لفيدرالية طوائف دينية.

تمّ تقسيم الجبل في ٢٣ أيار ١٨٤٢ الى مقاطعتين إداريتين، واحدة في الشمال للنصارى وأخرى في الجنوب للدروز.

وفي عهد شكيب أفندي أُضيفت الى كل قائمقامية مجلس برئاسة القائمقام مؤلف من نائب وقاضٍ ومستشار عن خمس طوائف، الموارنة والدروز والروم أرثوذكس وكاثوليك وسنّة، واختصر تمثيل الشيعة بمستشار لعدم إعتراف العثمانيين بأنظمة شرعية خاصة بهم.

هذه المجالس التمثيلية شكّلت النواة التي انطلقت منها الحياة التمثيلية الطائفية في لبنان وبدأت بالتطوّر والترسّخ مع كل حدث سياسي وصولاً الى انبثاق مجلس إداري عن المجلس التمثيلي وُزّعت مقاعده على ١٢ من بين الطوائف الستة الكبرى وفقاً للقاعدة النسبية، كما تمّ توزيع الوظائف العامة على أساس طائفي، كذلك عُيّن القضاة وفق معايير طائفية واضحة، وكذلك أفراد قوى الأمن الداخلي، مما طبع الإدارة المركزية والإدارات المحلية والقضاء وأجهزة الأمن بطابع طائفي، لم يمحه انهيار الإمبراطورية العثمانية رغم وجود روح التضامن بين الطوائف للإستقلال، إلا أن هذا التضامن لم يؤدِ الى إعادة الانصهار والتخلّي عن الطائفية السياسية.

أقرّ دستور العام ١٩٢٦ التنوّع الديني بمنحه الطوائف حق حرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينية.

وخلال مرحلة الإستقلال تمّت محاولات لمعالجة الطائفية والقضاء على مساوئها إلا أن الميثاق الوطني ١٩٤٣ الذي تضمّن توزيعاً للرئاسات الثلاث بين الطوائف الكبرى كرّس عُرفاً جديداً يُضاهي النصوص الدستورية حيث أن التسوية التي تمّت بين الطائفة المارونية (الممثّلة للمسيحيين) والطائفية السنّية الممثلة للمسلمين) منحت الطائفتان المناصب الرئيسية في الدولة ومنحت الطائفية الشيعية رئاسة مجلس النواب.

وقد استمرت الصيغة الناتجة عن ميثاق ١٩٤٣ أكثر من ثلاثين عاماً وصولاً الى صراعات وحروب استُغلّت فيها النزعات الطائفية حتى أتى إتفاق النواب اللبنانيين في الطائف الذي أرسى أسس وقواعد دستورية جديدة بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١. ففي المادة ٩٥ من الدستور المعدَّل على النواب وضع خطة مرحلية لإلغاء الطائفية السياسية إقراراً منهم باستحالة إلغائها الفوري وقد جاءت لتوزع الحقوق في الوظائف العامة وتشكيل الوزارات على أساس طائفي... وقد أصبح هذا التوزيع المؤقت قاعدة عامة استمرَت حتى يومنا هذا، حيث نصت على ما يلي*:

> «على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية تشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة الى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.
>
> مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.
>
> وفي المرحلة الانتقالية:
>
> أ – تُمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.
>
> ب – تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفاقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيّد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

---

* *دستور الجمهورية اللبنانية المعدل*

كما أن نص المادة ٩٥ عُطف على المادة ٢٤ حيث ألقت على مجلس النواب المُنتخب على أساس المناصفة وضع قانون لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية بحيث ورد في نص المادة ٢٤ ما يلي*:

«يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء

والى أن يضع مجلس النواب قانون إنتخاب خارج القيد الطائفي، توزّع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

نسبياً بين الطوائف.

نسبياً بين المناطق.

وبصورة استثنائية، ولمرة واحدة، تُملأ بالتعيين دفعة واحدة وبأكثرية الثلثين من قبل حكومة الوفاق الوطني، المقاعد النيابية الشاغرة بتاريخ نشر هذا القانون والمقاعد التي تُستحدث في قانون الانتخاب، تطبيقاً للتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وفقاً لوثيقة الوفاق الوطني، ويحدد قانون الانتخاب تطبيق هذه المادة».

كما نصت المادة ٢٢ على ما يلي:

«مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يتمّ استحداث مجلس شيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية».

ومن قراءة النصوص وتحليلها يظهر بوضوح لا سيّما من نص المادة ٢٢ أن الحلول دائماً تأتي على شكل تسويات طائفية أو تتّسم بالطابع الطائفي رغم إقرار الجميع بمساوئ هذا الطابع.

** دستور الجمهورية اللبنانية المعدّل*

بناءً لما تقدّم قسّمت هذه الرسالة الى ثلاثة فصول:

الفصل الأول: مجلس الوزراء تكوينه وصلاحياته ما قبل وما بعد التعديلات الأخيرة.

الفصل الثاني: إنتهاء ولاية الحكومة.

الفصل الثالث: النظريات المؤيّدة والمعارضة لتكريس الصيغة الطائفية دستورياً.

الفصل الأول: مجلس الوزراء تكوينه وصلاحياته

المبحث الأول: تكوين مجلس الوزراء

أسلفنا ان الطائفة المسيحية كانت تتولى في عهد الإنتداب، المراكز الحساسة وغالبية الوظائف في الدولة وقد جاءت المطالبة بوضع نص المادة ٩٥ في الدستور كوسيلة لتحقيق التوازن الطوائفي في الوظائف العامة" على أساس أن ذلك يحقق مصلحة المسلمين. كما بررّ نص المادة ٩٥ نمو الطائفية السياسية في ظل الانتداب وفي عهد الاستقلال. ولم يلحظ الدستور الجديد المعدّل موعداً لإنهاء العمل بها.

وقد تم التقيّد بمضمونها في تشكيل الحكومة، وتعيين الموظفين في مختلف مؤسسات الدولة.

البند الأول: المشاركة الطائفية

١ – المشاركة الطائفية في القرار السياسي*

يرى البعض ان المشاركة في القرار السياسي طبّقت من خلال الممارسة الدستورية.

وكنا قد أوضحنا أن الميثاق تضمن اتفاقاً على توزيع قمم السلطة على الطوائف، بحيث نالت الطائفة الشيعية منصب رئاسة النواب، وتكرست الثنائية في الحكم، وبشكل دائم، لصيغة رئيس جمهورية ماروني ورئيس الوزراء سنّي، وتنفيذاً للمشاركة كان لا بد من توسيع صلاحيات رئيس الوزراء كون

---

* *جمال محمد خالد، دبلوم دراسات عليا، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، إشراف الدكتور عصام سليمان صفحة ٦٠ وما يليها*

دستور ١٩٢٦ لم يأت على ذكره سوى في مادتين وحيدتين ليس لهما أية أهمية.

لذلك نشأت أعراف دستورية لتجاوز هذا النقص ومنها عرف قضى بتوقيع رئيس الوزراء الى جانب توقيع رئيس الجمهورية في جميع المراسيم ما عدا مرسوم تعيينه أو اقالته أو قبول استقالته «فصيغة ماروني – سني في قمة الحكم»، كان قد فرضها واقع قوى هاتين الطائفتين الأكبر عدداً والأقوى نفوذاً*.

كما أن الانتداب الفرنسي قد تبنى هذه الصيغة.

ويُعتبر ترشيح **محمد الجسر** لرئاسة الجمهورية عام ١٩٣٢، هو الذي طرح قضية هوية رئيس الجمهورية الطائفية، وقد عبّر خير الدين الأحدب، يومذاك، عن وجهة نظر المسلمين في مقال جاء فيه:«أن الرئاسة الأولى يجب أن تعود الى طائفة ذات أكثرية، مارونية كانت أو سنية» وكانت أول إطلالة لهذه الصيغة عام ١٩٣٥ (حبيب باشا السعد – عبد الله بيهم)، ولكنها ما لبثت أن اختفت عام ١٩٣٦(إميل ادة – أيوب ثابت) لتعود وبشكل أكثر استمرار ما بين سنة ١٩٣٧ حتى ١٩٤٣/٣/٨ (إميل إده مع كل من خير الدين الأحدب، خالد شهاب، عبد الله اليافي، عبد الله بيهم، ومع الرئيس ألفرد نقاش كلّ من أحمد الداعوق وسامي الصلح).

ثم اختفت هذه الصيغة فترة من الزمن (أيوب ثابت، بترو طراد، رؤساء جمهورية وحكومة في آن) لتعود وتتكرّس، وبشكل دائم، مع الاستقلال عام ١٩٤٣، ما خلا بعض الحالات الاستثنائية.

ومنعاً للتكرار وكما هو معروف، فقد أعطى الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة أدت بالإضافة الى الواقع الطائفي الى جعله محور الحياة السياسية اللبنانية.

فالنصوص، إذاً سواء الدستورية منها أو دون ذلك، لم تمنح رئيس الوزراء في لبنان الدور التقليدي

** د. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، الطبعة الأولى ١٩٩٨، ص ٢٦ وما يليها*

د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت، كانون الثاني ١٩٩١، ص ١٧٨ وما يليها

د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق

الذي يقوم به مطلق رئيس وزراء في الأنظمة البرلمانية. كمساهمته الفعالة، مثلاً في تشكيل الحكومة أو رسمه للخطوط الكبرى لسياستها ومشاركته القرار السياسي.

ولكن هذا النقص في النصوص، خصوصاً لجهة صلاحيات رئيس الوزراء في الحكم قد عوض عنه بممارسات متأتية من العرف المتبع منذ نشوء ميثاق ١٩٤٣ حيث شكل هذا الأخير«المصدر المؤسساتي لرئاسة الحكومة» فتنفيذاً للمشاركة كان لا بد من توسيع صلاحيات رئيس الوزراء (ممثل الإسلام السياسي) بواسطة أعراف دستورية (كما نراه مثلا في نص المادة ٥٣ المتعلقة بتعيين وإقاله الوزراء، والمادة ٥٤ المتعلقة بالتوقيع على المراسيم).

فالعرف قضى بأن يكلف رئيس الجمهورية أحد الشخصيات السنية تأليف الوزارة، ثم بعد ذلك تعيين الحكومة، في حين أن المادة ٥٣: «رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمى منها رئيسا..»، أي تعيين الوزراء يتّم أولاً ثم يسمّى رئيساً منهم ثانياً.

وقضى العرف أيضاً بتجاوز المادة ٥٤ من دستور ١٩٢٦ التي نصّت فقط على مشاركة الوزراء المتخصصين بالتوقيع على مقررات رئيس الجمهورية ما خلا تعيين الوزراء وإقالتهم، ذلك أن المشاركة قد فرضت توقيع رئيس الوزراء خلافاً للنص، الى جانب توقيع رئيس الجمهورية على جميع المراسيم*.

يُضاف الى ما تقدّم «أن توقيع رئيس الوزراء، الى جانب توقيع رئيس الجمهورية، لم يعُد إجراءً شكلياً بل اصبح عملاً جوهرياً يعرض المرسوم غير الموقع من رئيس الحكومة <u>الى الإبطال أمام القضاء الاداري</u>».

واستناداً الى العرف إيضاً، فقد أُعطي رئيس الحكومة صلاحية ترؤس «المجلس الوزاري» وهو اجتماع للوزراء لا يحضره رئيس الجمهورية وتكون مهمته تحضير وإعداد المشاريع التي ستعرض لاحقاً على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية لإقرارها.

---

* د. عصام سليمان، *الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة*، مرجع سابق.

د. عصام سليمان، *الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان،١٩٩١*، مرجع سابق.

وبإختصار، ان قضية المشاركة، **وقبل اتفاق الطائف،** قد تميزت بطابعها المتمثل في تفاعل عنصرين متلازمين:

- **الأول:** دستوري سياسي، يتمثّل بسلطات رئيس الجمهورية الواسعة واللامسؤول سياسياً في مقابل سلطات رئيس الحكومة الضعيفة والمسؤول سياسياً.
- **الثاني:** طائفي، يتمثّل بإلزامية كون رئيس الجمهورية من الطائفة المارونية وإلزامية كون رئيس الحكومة من الطائفة السنية، وعدم إمكانية التغير أو التبدل.

وعليه، فقد تفاعلت مسألة المشاركة في الحياة السياسية اللبنانية وبلغت أوجها ما بين عامي ١٩٧٢ و ١٩٧٥.

٢ – المشاركة الطائفية في الحكم*

بالعودة الى وثيقة الوفاق الوطني والى التعديلات الدستورية عينها تبين ان الجمهورية الثانية عمدت الى توسيع قاعدة المشاركة على صعيد السلطة الإجرائية. فلقد عززت دور مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها، كما دعمت صلاحيات رئيسه بتطبيقها النظام البرلماني الذي يقضي بثنائية السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الدولة ورئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، والذي يعتبر أنّ الوزارة هي الطرف الأساسي الذي يتمتع بصلاحيات ممارسة الحكم مع الاحتفاظ لرئيس الدولة ببعض الاختصاصات.

وبالنسبة لتشكيل الوزارة، فقد نصت المادة ٩٥ من الدستور المعدل على تمثيل الطوائف بصورة عادلة. كما نصت على توزيع وظائف الفئة الأولى وما يعادلها مناصفة بين المسيحين والمسلمين دون تخصص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد **بمبدأيّ** الاختصاص والكفاءة وذلك طيلة المرحلة الانتقالية التي يتّم فيها الإعداد لإلغاء الطائفة السياسية، على أن تلغى قاعدة التمثيل الطائفي فوراً ويعتمد

** جمال محمد خالد، مرجع سابق صفحة ٨١ وما يليها*

الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة (المادة ٩٥ من الدستور).

تم الاحتفاظ بالعرف القاضي بتوزيع الرئاسات الثلاثة على الطوائف الثلاث، فاحتفظت الطائفة المارونية برئاسة الجمهورية، كما احتفظت الطائفة السنية برئاسة الحكومة، والطائفة الشيعية برئاسة مجلس النواب. وقد جاء ذلك في اطار التوازن السياسي الطوائفي والوطني العام. فقام دستور الجمهورية الثانية بتحقيق توازناً بين الطوائف الرئيسية الكبرى وذلك من خلال تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية الماروني فهو لم يعد كما في السابق رئيس السلطة التنفيذية انما رئيس الدولة ورمز وحدة البلاد. فهو القائد الأعلى للجيش ورئيس مجلس الدفاع ولكنه بات مرتبطاً بقرارات الحكومة في هذه الميادين ورئاسته جلسات مجلس الوزراء أصبحت فقط (عندما يرغب) ولا يملك حق التصويت ولا عزل أو إقالة رئيس الحكومة الذي يعيّنه بناء على «الاستشارات النيابية الملزمة»، أما مقررات الحكومة فليس له سوى حق اعادتها الى مجلس الوزراء لإعادة النظر فيها.

كما أنّ التعديلات منحت رئيس الوزراء السني صلاحيات، كان يمارس بعضها في السابق بموجب العرف، وجعلته رئيساً فعلياً لمجلس الوزراء الذي أصبح مؤسسة قائمة بذاتها، لها مقرها الخاص وأصبح رئيس الحكومة هو «مسؤول عن تنفيذ السياسية العامة لمجلس الوزراء»، وبقاؤه على رأس الحكومة رهن بإرادة مجلس النواب. فالسلطة التنفيذية ألقيت على عاتق مجلس الوزراء الذي يرأسه، والحكومة كجسم جماعي اعطيت صلاحيات على جانب كبير من الأهمية، فيعود لها حق اعداد مشاريع القوانين. وعليها ايضاً مراقبة تنفيذ القوانين وتعيين الموظفين ومراقبة مسيرة الأدارة. وكونها تمثل مختلف الطوائف فقرارتها ينبغي ان تكون توافقية واذا تعذر ذلك جرى التصويت، فإذا كانت من القرارات الهامة احتاجت الى اكثرية ثلثي اعضاء الحكومة.

وهكذا نجد ان توسيع قاعدة المشاركة في الحكم تتحقق عن طريق إناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء الذي تتمثل فيه غالبية الطوائف وتوسيع صلاحياته وجعله مركز القرار، وإنهاء صلاحية رئيس

الجمهورية بإقالة الوزراء*.

البند الثاني: الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة*

١ - الاستشارات النيابية قبل وبعد التعديل الدستوري

كانت المادة ٥٣ تنص قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على ما يلي:

«رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم.....».

بالرغم من هذا النص الذي أناط برئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزراء وتسمية رئيس من بينهم وإقالتهم، فقد نشأ عرفاً أدى إلى تعديله وهو ما يُسمّى بالعرف المعدل، ومفاده أن يُجري رئيس الجمهورية استشارات نيابية، قبل أن يصدر قرار التكليف، ثم يقوم الرئيس المكلف بإجراء استشارات نيابية جديدة، لتشكيل الحكومة، وبالتالي يصدر رئيس الدولة مرسوماً يحمل توقيعه منفرداً بتسمية رئيس الحكومة، ومرسوماً آخر يقترن بتوقيع رئيس الحكومة المكلف، ويتضمن تعيين الوزراء.

وبالرغم من وجود هذه الأعراف الدستورية، التي تفرض قيوداً على صلاحية رئيس الجمهورية، في تعيين رئيس الحكومة والوزراء، وبالرغم من أن الطائفية السياسية التي كرّسها الميثاق الوطني تفرض تقسيم السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإن غياب الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية، وبالتالي انعدام وجود أكثرية نيابية ثابتة كان يسهل عملية اختيار رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية.

وبالعودة إلى تاريخ النظام السياسي اللبناني، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يقوم بإجراء استشارات نيابية

** دنيا الزين، رسالة دبلوم دراسات عليا، دور العُرف الدستوري في النظام السياسي اللبناني، إشراف الدكتور زهير شكر صفحة ٣٤ وما يليها*

** د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت ٢٠٠٦، ص ٧٢٦ وما يليها*

دنيا الزين المرجع أعلاه

لاختيار رئيس الحكومة، ولم ينشأ عرفاً يلزمه بوجوب الأخذ بنتائج الاستشارات بسبب السلطة الاستنسابية التي كان يمارسها في معرض تكليفه لشخص ما برئاسة الحكومة.

التعديل الدستوري الأخير الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ وضع حداً، ولو على الصعيد النظري، لصلاحية رئيس الجمهورية الإستنسابية في اختيار رئيس الحكومة.

١- فهو من جهة قنّن العرف السائد في الإستشارات النيابية.

٢- وإلزم من جهة ثانية رئيس الجمهورية برئيس الحكومة المكلّف الذي تسميه الأكثرية النيابية.

٣- وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب قبل التكليف.

حيث نصّت الفقرة الثانية من المادة ٥٣، على أن:

«يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلّف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، استناداً الى استشارات نيابية مُلزمة، يُطلعه رسمياً على نتائجها».

فما هي الأسباب الموجبة للفقرة ٢ من المادة ٥٣ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/١* ؟

يمكننا معرفة هذه الأسباب بالعودة إلى المشاريع والاقتراحات التي سبقت إقرار وثيقة الوفاق الوطني، والتي تتلخص في نظامين:

١- نظام الاستشارات الملزمة الذي ورد مثلاً في اتفاق سالم – الشرع بتاريخ ١٣-٦-١٩٨٧.

نظام انتخاب رئيس الحكومة في مجلس النواب، والذي ورد في الوثيقة الدستورية بتاريخ ١٩٧٦/٢/٩. إن هذه المشاريع كانت ترمي إلى تعزيز مركز رئاسة الحكومة، ووضع حد لهيمنة الرئاسة الأولى

---

* د. زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، ٢٠٠٦ مرجع سابق، ص ٧٣٢ وما يليها

واستنسابيتها في عملية اختيار رئيس الحكومة.

ماذا تعني الاستشارات الملزمة، هل هي ملزمة بإجرائها فقط؟ أم ملزمة بإجرائها ونتائجها معاً؟

يعتبر الدكتور **حسن الرفاعي** أن الاستشارات ملزمة بإجرائها ونتائجها. وهو يفرق بين كلمتي «إلزامية» و«ملزمة» إذ يقول «ملزمة» يعني أنها تلزم أحداً ما، وهو هنا رئيس الجمهورية دون سواه، وتالياً فإن نتائجها ملزمة حتماً له، ولو لم تكن كذلك، لقلنا إنها إلزامية على النواب وغير ملزمة لأحد.

أما في الطائف فكان خيار الانتخاب المباشر لرئيس الوزراء من مجلس النواب موضوع نقاش، إلا أن الرأي استقر على فكرة الاستشارات الملزمة. وفي هذا الصدد استغرب الرئيس **سليم الحص*** استمرار الجدل حول إلزامية الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية لتسمية رئيس الوزراء المكلف، معتبراً أنه لا مجال للشك بأن المقصود بالاستشارات الملزمة تكون إلزامية ليس بإجرائها فحسب، بل ملزمة بنتائجها أيضاً. وهذا ما أكد عليه **الرئيس الحسيني** عندما قال «إن الاستشارات النيابية هي ملزمة لتسمية رئيس الحكومة وليست شيئاً شكلياً، وإلا لكان الأجدر أن يرسلوا إلى رئيس الجمهورية رسائل من دون أن يعطلوا وقته».

ومن الملاحظ أنه خلال تشكيل حكومات ما بعد الطائف، إعتبرت الاستشارات الملزمة إجراء ونتائج ولم تثير أية نقطة حولها، إلا ما عرف «بأزمة التكليف عام ١٩٩٨» فقد تريث الرئيس رفيق الحريري في قبول تكليفه رئيساً للحكومة من قبل رئيس الجمهورية حتى اختيار من يراه مناسباً لرئاسة الحكومة مخالفاً لأحكام الدستور (الفقرة الثانية من المادة ٥٣) وحيث أن هذه المادة بعرف الرئيس الحريري «ميثاقية» لا يجوز تجاوزها ولا يستطيع هو التغاضي عنها أو خرقها.

وحتى أن **الرئيس الحص**، الذي حلّ محل الرئيس رفيق الحريري في تشكيل الحكومة نتيجة الجدية التي أعقبت اعتذار الحريري وجرت يومي ١ و١٩٩٨/٢/٢، قال إنه يُخالف رأي الحريري في رفضه للتفويض، ولكن لم يرَ في موقف رئيس الجمهورية مخالفة دستورية، ولم يكن من موجب لاعتذار

* *الحص سليم، نحن والطائفية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣*

الحريري عن التكليف، خاصة وأن عدد النواب ال ٨٣ نائباً الذين سمّوه يشكل أغلبية مريحة وكافية لقبول التكليف.

ويوافق الدكتور **أحمد سرحال*** هذا الرأي، في عدم جواز تفويض السلطة المشترعة للسلطة الإجرائية لاختصاصتها أو لجزء منها، أو بالعكس عندما يقول: «إن مهمة النواب في تسمية مرشحهم لرئاسة الحكومة، كمهامهم الانتخابية المتنوعة، من الحقوق والفرائض التي أفردتها السلطة التأسيسية».

كما أن **الرئيس الحسيني** يقول«إن النائب ملزم بتسمية مرشحة لرئاسة الحكومة، وإن تكليف تفويضه هو بمثابة ورقة بيضاء لا يجري احتسابها»، مع أنه لا يوجد نص يلزم النائب بتسمية مرشح لرئاسة الحكومة، ولكن هذا لا يعني أن الاستشارات عمل آلي كالانتخاب المباشر، بل هي فرصة يناقش فيها رئيس الجمهورية النواب أفراداً وكتلاً حول الشخص المناسب لتحمّل المسؤولية في ظلّ ظروف المرحلة ومعطياتها، ويبرر من خلال ذلك الدور الموجّه لرئيس الجمهورية.

إذاً **التفويض** غير جائز من الناحية الدستورية، انطلاقاً من مبدأ لا تفويض من دون نص، فهل يصح الكلام على عرف قائم يسمح للنواب بتفويض رئيس الجمهورية خلال الاستشارات لتسمية الشخص المناسب لتأليف الحكومة*.

إن السوابق المتعلقة بهذا الموضوع، هي مجرّد سوابق ولم تصل إلى مرتبة العرف الدستوري لأسباب منها:

١- إعتراض الهيئات والمراجع الدستورية، وهذا يعني عدم توفر عنصر العمومية كأحد العناصر المكونة للركن المادي للعرف.

٢- عدم توافر الإعتقاد لدى الهيئات الحاكمة ولدى الرأي العام، بإلزامية التفويض، وهذا يعني

---

* *سرحال أحمد، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الحداثة، بيروت ١٩٨٠، ص ١٣٤ وما يليها*

* *د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ٢٠٠٦، ص ٧٢٦ وما يليها*

انتفاء الركن المعنوي لتكوين العرف.

وعليه، فإن سابقة التفويض، لم تتحوّل إلى عُرف ثابت وملزم في النظام البرلماني اللبناني، فيما يخص التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب حول التسمية.

يتبين من قراءة الفقرة ٢ من المادة ٥٣ أن لرئيس مجلس النوب صلاحيتين: الاطّلاع والتشاور، فهي تفرض على رئيس الجمهورية أن يطلع رئيس مجلس النواب على نتيجة الاستشارات بصورة رسمية.

وبالتالي، فإن رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة «بالتشاور» مع رئيس المجلس، استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة.

نستخلص مما تقدّم: إن الاستشارات النيابية الملزمة، جاءت بديلاً عن انتخاب رئيس مجلس الوزراء من النواب، وهذه الصيغة جاءت لحفظ موقع رئاسة الوزراء، وعدم إخضاعها بالكامل لسيطرة المجلس النيابي، كما جاءت لحفظ موقع رئيس الجمهورية، ولو شكلياً في تسمية رئيس الحكومة، مع إعطاء دور لرئيس مجلس النواب من خلال اطلاعه على نتائج الاستشارات التي هي ملزمة بإجرائها ونتائجها، وإذا لم تكن ملزمة بنتائجها، لماذا يجب أن يطّلع رئيس المجلس عليها؟ فهل من المنطق استدعاء رئيس مجلس النواب وإبلاغه أن الأكثرية النيابية قالت كذا، ونحن سنعمل برأي مختلف؟ ولو لم تكن ملزمة بنتائجها، لماذا يجري تدوينها من قبل مدير عام رئاسة الجمهورية؟

٢ – نائب رئيس الحكومة وصلاحياته*

إختلفت الآراء حول اعتبار التعيين لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء عرفاً دستورياً.

ورد ذكر نائب رئيس مجلس الوزراء للمرة الأولى، عند تشكيل حكومة الرئيس أحمد الداعوق عام ١٩٤١، وقد أصبح هذا المنصب عرفاً من نصيب الروم الأرثوذكس، وإن حدثت بعض الاستثناءات

** دنيا الزين، رسالة دبلوم دراسات عليا، دور العُرف الدستوري في النظام السياسي اللبنان ، مرجع سابق، ص ٤٣ وما يليها*

التي لم تؤد إلى إلغاء هذا العرف، فقد تم تعيين الماروني موسى نمور نائباً للرئيس في حكومة رياض الصلح عام ١٩٤٢، والشيعي صبري حمادة في حكومة رياض الصلح عام ١٩٤٦، والسنّي ناظم عكاري في حكومة فؤاد شهاب عام ١٩٥٢ والماروني كميل شمعون في حكومة رشيد كرامي عام ١٩٨٤.

بالإضافة إلى ذلك، فإن العرف استمر في تكليف نائب الرئيس ترؤس لجان يؤلفها مجلس الوزراء للبحث في قضايا معينة، وهذا ما حصل مع نائبيّ رئيس الحكومة الوزيرين ميشال المر وعصام فارس، وكان للعامل الشخصي والموقع الذي يمثّله فارس محلياً وإقليمياً كرجل أعمال يملك قدرات واسعة في مجال العلاقات الدولية أن مكنّة من ممارسة دور في إطار نيابة رئاسة مجلس الوزراء.

من هنا **يرى البعض** ضرورة وجود نائب رئيس مجلس الوزراء وأن التعيين لهذا المنصب يشكّل عُرفاً دستورياً مكمّلاً يستند بصورة مباشرة الى الميثاق الوطني لا سيما لتمتعه بالعنصرين المادي (التكرار) والمعنوي (القبول به).

قبل اتفاق الطائف، كان يتم تكليف نائب رئيس الحكومة بالمهام الموكلة إليه بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادتين ٣٥ و٥٤ من الدستور، وكان رئيس الحكومة يوقّع عرفاً إلى جانب توقيع الرئيس، في حين يتم التكليف بمهام نيابة رئاسة مجلس الوزراء، بعد الطائف، بمرسوم يوقعه رئيس مجلس الوزراء إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادتين ٥٣، ٦٤ الفقرة ٤ من الدستور.

بالنسبة إلى الوضع الدستوري فإن هذا الموقع ليس مقرراً في الدستور، ولم يخصص له أي نظام برلماني صلاحيات تذكر، ولكن عندما يعيّن في مرسوم تأليف الحكومة نائب لرئيس الحكومة، فإن ذلك لا يعطيه حق التقدم على غيره من الوزراء ويمارس مهامه بتكليف من رئيس الحكومة.

لقد طرح هذا الموضوع بحدّة في الآونة الأخيرة، فرأى بعضهم أن موقع نائب رئيس مجلس الوزراء هو

«منصب شرف*» وموضوع ميثاقي ويرتبط باتفاق الطائف ولا يمكن إيجاد حلول له على طاولة مجلس الوزراء، وإن أي بحث فيه يستوجب تعديلاً للدستور يحدد صلاحياته ودوره، فيما رفض البعض الآخر ذلك معتبراً أن هذا المنصب أصبح عرفاً، والعرف إذا أستمر ٧٠ عاماً يصبح له مفعول الدستور والقانون وجلّ ما يقتضي القيام به، هو إقرار بعض المهام أو الصلاحيات ضمن تعديل المرسوم القاضي بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.

وترى الأغلبية عدم إجراء تعديل دستوري في هذا الموضوع، لأن في لبنان قوة كبيرة للعرف الدستوري توازي النصوص الدستورية، كما هي الحال بالنسبة لتولي ماروني رئاسة الجمهورية، وشيعي رئاسة المجلس النيابي، وسنّي رئاسة الحكومة، ولأنه ليس من الضروري أن تتضمن الدساتير المكتوبة كلّ قواعد الحكم وأصوله، فالأعراف والنصوص المكملة للدستور تسدّ ما يمكن أن يظهر من فراغ بل اكثر من ذلك فإن النص على نيابة رئاسة مجلس الوزراء، وتحديد صلاحياتها في الدستور سيكون غريباً عن سائر الدساتير البرلمانية، لا بل إنه سيوحي بوجود مؤسسة دستورية غير واردة أصلاً في النظام البرلماني وليست من ركائزه*.

وعليه يقتضي الإشارة أن الغاية المرجوّة من تسمية نائب رئيس حكومة هي استمرار العمل في المرافق العامة الدستورية، أو تأمين استمرار السلطات العامة. ولأجل ممارسة هذه الصلاحية، فإننا نشير إلى أن حالة **الغياب**، مهما يكن شكلها، اندلاع الحرب، أو مرض الرئيس، أو عجزه أو الخطف أو الاعتقال أو الإكراه الواقع على شخصه، أو تهديده، وليس في حالة امتناعه عن حضور جلسات الوزراء، لأن الامتناع موقف سياسي، بينما العجز هو استحالة مادية للحضور كالسفر والمرض، تتيح لنائب الرئيس أن يقوم حصراً بدور معين ومحدود ومحصور، بينما في حالة **وفاة** رئيس الحكومة، تعتبر الحكومة مستقيلة فيمارس صلاحيات الرئيس في إطار تصريف الأعمال الجارية.

فماذا عن ممارسة هذه الصلاحية في حال غياب رئيس الوزراء؟

---

* د. زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، ٢٠٠٦، مرجع سابق

* *دنيا الزين*، مرجع سابق

هل يمكن لنائب رئيس مجلس الوزراء ترؤس جلسات الحكومة، وإصدار المراسيم وتقديم استقالة الحكومة؟

أورد الرئيس **حسين الحسيني** ما أثير حول هذا الموضوع في الطائف:

> «لقد تمّ الاتفاق على أن تكون صلاحيات الرئيس عند غيابه، باستثناء الآتي:
>
> ١- أن لا يكون له حق تقديم استقالة الحكومة.
> ٢- أن لا يكون له حق وضع بيان وزاري، أو مخالفة مضمون البيان الذي يضعه رئيس الحكومة ويوافق عليه مجلس الوزراء، ويرسم سياسة الحكومة.
> ٣- أن لا يخالف هذه السياسة عندما تتخذ قرارات في غياب رئيس الحكومة، وأن لا يكون له حق تمثيل الحكومة والتكلم بإسمها.
> ٤- أن يحافظ على هيكلة الحكومة لجهة عدد أعضائها، بحيث لا يحق له إدخال تعديلات عليها».

وهذا الرأي يبرّره الواقع حيث أن مجلس الوزراء أصبح مؤسسة تعقد جلسات دورية، وهذه الجلسات يمكن أن تعقد في غياب رئيس مجلس الوزراء، والقول بعدم انعقاده إلا بحضور رئيس مجلس الوزراء لا يتفق مع كون مجلس الوزراء مؤسسة، فعندما تم نقل السلطة من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، كان ذلك بقصد تحقيق المؤسسة، وعليه فلا تتوقف اجتماعات مجلس الوزراء وتتعطل أعمال الدولة لأن الرئيس لا يستطيع الحضور (إصابته بمرض أو حادث أجبره على الإنقطاع عن الحضور...).

ويرى البعض أنه لا يمكن لنائب رئيس الحكومة، أن يمارس صلاحيات رئيس الوزراء في حال غيابه، بل يعود إليه فقط ممارسة بعض الأعمال الإدارية وبعض الميزات البروتوكولية المعروفة، أما الأمور الميثاقية، فلم تعطَ ولا ينبغي أن تعطى لنائب الرئيس، وإلا يصبح بإمكان نائب رئيس الوزراء أن يقدم

استقالة الحكومة. فلا صلاحية بدون نص ولا تفويض في ممارسة صلاحية دستورية بدون نص يجيزه*.

يُضاف الى ما تقدّم أن مركز نائب رئيس الحكومة غير منصوص عليه في الدستور، وغير وارد في أي نص دستوري، ولا يرتب أي التزام أو مفعول دستوري، بل إن العرف الدستوري هو من أوجد هذا المركز نتيجة ما استقر عليه العمل واستمر في تطبيقه، لذلك فإن وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء لا يتنافى مع الأصول الدستورية. فهو وزير بدون حقيبة، أي وزير دولة، مع تمييزه بروتوكوليا على كل الوزراء ويكون دوره الأساسي أثناء غياب رئيس مجلس الوزراء تكليفه ترؤس اللجان الوزارية التي يشكلها مجلس الوزراء لمتابعة مسائل معينة طالما لا يوجد أي نص دستوري يحدد صلاحيات مناطة به شخصياً، أو أي صلاحيلات يمكن أن يفوّض بممارستها.

٣ – تأليف الحكومة*

مبدئياً ومن الناحية الدستورية كانت الحكومة قبل تعديل عام ١٩٩٠، «تستمدّ كيانها القانوني والدستوري من مرسوم تأليفها، وأنها غير ملزمة بالحصول على الثقة المسبقة من مجلس النواب لمباشرة مهمامها الدستورية».

فالدستور اللبناني لم ينص على وجوب نيل الحكومة ثقة البرلمان لممارسة اختصاصاتها وعندما تطرق إلى مسألة الثقة لم ترد في سياق الكلام خطة الحكومة أو بيانها الوزاري بل في النص المتعلّق بطرح الثقة بأحد الوزراء وهذا ما ظهر جلياً في المادة ٦٨ من الدستور.

إلا أن الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال دأبت على التقدم في البرلمان طالبة ثقته، على أساس بيانها الوزاري. وهنا يمكن الحديث عن عرف دستوري مكمّل له قوة الدستور الإلزامية تم تقنينه في التعديل

* د. زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، مرجع سابق

* *دنيا الزين، مرجع سابق صفحة ٣٥ وما يليها*

الدستوري لعام ١٩٩٠، حيث ورد في البند الثاني من المادة ٦٤ «على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في **مهلة ثلاثين يوماً** من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة، ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال».

ولا شك أن هذا النص أضاف شروطاً جديدة إلى العرف القديم، كتحديد مهلة الثلاثين يوماً لنيل الثقة والتي تبدأ من تاريخ صدور المرسوم وهكذا أصبح نيل الثقة خلال المهلة المذكورة شرطاً أساساً لاكتمال وجود الحكومة القانوني.

بعد التعديلات الدستورية عام ١٩٩٠، باتت مسألة تأليف الحكومة، صلاحية مشتركة تتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ التي نصّت على إصدار مرسوم التشكيل بالإتفاق.

فالدستور قنّن العرف الدستوري والشراكة القائمة بين الرئيسين في ممارسة هذه الصلاحية.

وهذا التفسير يراه البعض تجاوزاً للمبادئ البرلمانية الكلاسيكية، التي تقضي بأن يؤلف الحكومة رئيس الوزراء الذي تدعمه الغالبية النيابية لأنه المسؤول عن سياستها أمام مجلس النواب.

حيث نصّت على ما يلي:

> «٤ – يُصدر بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء وإقالتهم».

جميع الحكومات في لبنان منذ الطائف حتى اليوم تقريباً كانت ائتلافية باعتبارها حكومات ميثاقية تتمثل فيها كل القوى السياسية الرئيسية، والمثال الأبرز يتمثّل في حكومة الرئيس سعد الحريري التي كانت تشكلت نتيجة تسويات في شأن توزيع الحقائب والأسماء أدت إلى ولادة قسرية لحكومة ائتلافية.

من هنا برزت مسألة أولى هي **إشكالية الاختلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف**

على التشكيلة الوزارية: حيث **لم يحدد الدستور مهلة لرئيس الحكومة** يُلزمه خلالها بتشكيل الحكومة فقد يستمر وقتاً طويلاً دون أن يتمكن من تأليفها بسبب نشوب خلاف بينه وبين رئيس الجمهورية ولا نجد في الدستور آلية واضحة لحل النزاع القائم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة على التركيبة الوزارية خاصة أن رئيس الجمهورية **ليس بإمكانه سحب التكليف.**

يرى البعض أنه من خلال البند ٣ من المادة ٦٩ والذي ينصّ على أنه عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة إنعقاد إستثنائية يستطيع أن يمارس دوره الرقابي، وان يتدخّل لحسم النزاع القائم بين رئيسي الجمهورية والحكومة عبر وسيلتين: إما تصويت الأكثرية النيابية لصالح التشكيلة الوزارية المقترحة، أو المبادرة إلى سحب التكليف عبر توقيع عريضة تطلب إجراء إستشارات جديدة.

ويرى البعض الآخر أنه يكون من الأفضل تحديد مهلة لرئيس الحكومة المكّلف يتم خلالها تأليف الحكومة وإلا الاعتذار لإفساح المجال لإجراء استشارات جديدة يتمكن خلالها المجلس النيابي التعبير عن موقفه إزاء هذا الوضع فإما أن يجدد دعمه الشخصية التي كُلفت ثم اعتذرت أو أن يعمد إلى تسمية شخصية أخرى فإذا جدّد دعمه يجب أن يطلق يده في تشكيل الحكومة.

وهنا تبرز مسألة ثانية هي: **ما هو الوضع الدستوري إذا طالت فترة تأليف الحكومة بسبب معارضة طائفة معيّنة عند تشكيلها؟**

نشير أولاً إلى أن الظروف الاستثنائية تتحقق، عند تفاقم الأوضاع الاقتصادية، أو النقدية أو المعيشية، أو الأمنية، أو في ظل الظروف غير العادية، أو في ظل الظروف العصبية، أو الحرجة، أو الخطيرة الخ... ففي مثل هذه الحالات تتحقق فوراً الظروف الاستثنائية، والتي توجب على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الصعوبات. فماذا لو طالت مثلاً فترة تأليف الحكومة؟ فهل نصبح في ظرف استثنائي في هذه الحالة؟ رأيان متناقضان يحكمان هذا الموضوع.

الرأي **الأول** يقول: لم يحدد الدستور فترة زمنية قصوى للرئيس المكلّف لتأليف الحكومة، وبالتالي فأنه من غير الجائز اعتبار هذه الفترة ظرفاً استثنائياً مهما طالت، ما لم ترافقها ظروف استثنائية.

أما الرأي **الثاني**، فيقول: طالما أن الدستور لم يحدد للرئيس المكلّف مهلة قصوى لتأليف الحكومة، فإنه يجب الرجوع إلى الإجتهاد الإداري، الذي يعتبر في بعض الحالات المهلة المعقولة شهرين على الأكثر. وبعد انقضاء مهلة الشهرين، نصبح في ظرف استثنائي، يجوز في ظلّه اتخاذ تدابير استثنائية، كقيام الحكومة بإتخاذ التدابير عادية، أو تصرفية على السواء. وهناك سوابق واجتهادات مثل (المراسيم الجوالة، رأى مجلس شورى الدولة بالموافقة على مشروع مرسوم بزيادة رواتب موظفي القطاع العام بدلاً من القانون. (أحداث ١٩٧٥-١٩٩٠)

مثل بعض الديمقراطيات طرح النواب في الطائف فكرة تحديد مهلة شهرين مثلاً أمام الرئيس المكلف، فإما أن يشكل الحكومة، وإما أن يصار إلى استشارات جديدة لتسميته ثانية، أو تسمية غيره لتشكيل الحكومة، أو يلجأ فيها الرئيس المكلف إلى الاعتذار حفاظاً على مصلحة الدولة، وعدم تعطيل الحياة الدستورية فيها، ولكن صُرف النظر عن البحث في هذه المسألة بعد رفضها من الطائفة السنية باعتبار ان تحديد المدة بنص دستوري، سيف ذو حدّين، فهو من جهة يضع الرئيس المكلف تحت ضغط محاولات الإبتزاز السياسي من رئيس الجمهورية لفرض وزراء أو من **التكتلات النافذة**، فإذا لبّى طلباتها سهّلت مهمته، وإذا لم يلبّ تستمر في الشروط والعراقيل حتى انتهاء المهلة، بالإضافة إلى أن تحديد مهلة لتشكيل الحكومة قد يؤثر سلباً في مهمة الرئيس المكلف نفسه، إذ يصبح تحت ضغط المدّة وأسيرها، ويخشى أن يقع في المحظور، فيصبح همّه تشكيل الحكومة بأي ثمن، تجنباً لنفاذ المدّة المحدّدة التي يصبح ملزماً بعدها التوقف عن قبول التكليف.

تجدر الإشارة، أخيراً، إلى أنّ المهلة لم تطرح تاريخياً منذ الاستقلال، وكان يتم تشكيل الحكومات دائماً ضمن مدّة معقولة ومحددة بالاجتهاد، وكان شرطها المصلحة الوطنية العليا، وتعاون القوى السياسية وتوافقها مع تسهيل تشكيل الحكومة بعيداً عن الشروط التعجيزية والاختلاف على الحصص، **ويوجد إستثناء** أحدث أزمة سياسية نتجت عن عدم توقيع مرسوم تشكيل الحكومة بسبب المناحرات السياسية التي لا تتعلق بمصالح الوطن أو المواطنين.

يُضاف إليه أزمة تشكيل الحكومة الأخيرة العام ٢٠١٩ حيث كُلّف الرئيس سعد الحريري بتشكيلها واستمرّت فترة التشكيل تسعة أشهر بسبب الإختلاف على الحصص والحقائب الوزارية من تاريخ

التكليف أي أيار ٢٠١٨ الى تاريخ التشكيل في ٣١ كانون الثاني ٢٠١٩، والأزمة الحالية بعد انتفاضة ١٧ تشرين الأول البلاد في ظروف استثنائية ولم تُعط الحكومة المستقيلة الحق في القيام بتدابير استثنائية.

المبحث الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء*

البند الأول: صلاحيات مجلس الوزراء في الظروف العادية

حسب نظرية فصل السلطات، تختصر مهمة السلطة التنفيذية بتطبيق القوانين التي يسنّها البرلمان، إلا أن تطوّر دور الدولة ووظائفها أدى إلى تعاظم دور السلطة التنفيذية في الواقع على حساب السلطة التشريعية.

كما ان وظيفة التشريع التي تتضمن إصدار قواعد عامة ومجردة تنطبق على الكافة دون إعتبار لذواتهم وأشخاصهم لم تعد في النظام البرلماني حكراً على البرلمان اللبناني، فالنظام السياسي قائم على التوازن والتعاون بين السلطات، يجعل السلطة التنفيذية (أي الحكومة) تتعاون مع السلطة التشريعية (أي البرلمان) في وظيفة التشريع، ولهذا التعاون مظاهر متعددة منها:

١ – مشاركة الوزراء بجلسات المجلس النيابي

يحق للوزراء حتى ولم يكونوا أعضاء في المجلس النيابي في الدخول المجلس والاشتراك في جلساته ومناقشته وفي الدفاع عن سياسة الحكومة أمامه، وهو ما يميزهم عن الوزراء في النظام الرئاسي، حيث أنهم لا يستطيعون دخول قاعة البرلمان إلا كأفراد عاديين ويجلسون في المكان المخصص لهؤلاء.

---

* *د. غسان بدر الدين ود. علي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، بيروت، ٢٠١٠*

د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢

شكر فاطمة، التشريع في ظل حكومة تصريف العمال، رسالة دبلوم دراسات عليا، ص ٢٤ وما يليها

٢- الحق في دعوة البرلمان إلى الإنعقاد

يحق للوزارة دعوة البرلمان الى الانعقاد وفض دورة انعقاده أو تأجيلها. فمن التأثيرات المتبادلة بين السلطتين حق رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة بافتتاح العقود الاستثنائية واختتامها في المجلس النيابي، فالمادة ٣٣ من الدستور اللبناني.

٣- توقيع رئيس الحكومة على أعمال رئيس الجمهورية*

بالرغم من مرور ما يقارب الربع قرن على إقرار التعديلات الدستورية، ما زالت الصلاحيات المناطة بمؤسسات السلطة التنفيذية الثلاث (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، مجلس الوزراء) متشابكة وغير محددة تحديداً دقيقاً، والسبب في ذلك عدم تعديل القوانين المرعية الإجراء، المنظمة لصلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء والوزراء، لكي تصبح النصوص القانونية متلائمة مع النصوص الدستورية الجديدة، وخاصة المادتين ١٧ و٦٦. بالتالي، احتوى الدستور اللبناني على بعض الثغرات، التي رافقت التعديلات الدستورية، والتي تعيق عمل المؤسسات، وتكبّل يدي رئيس الجمهورية في تعاطيه مع بعض الازمات، التي قد تعانيها المؤسسات الدستورية.

تحديد مفهوم عبارة «مقررات رئيس الجمهورية» وما المقصود منها؟

من خلال الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية، على ضوء التعديل الدستوري، وعلى قاعدة اعتباره حكماً بين المؤسسات الدستورية، ومؤتمناً على الدستور وعلى احترام القوانين، يجب إعادة النظر بمضمون المادة ٥٤ من الدستور للتمييز بين خمس فئات من المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية، بعد أن أصبحت السلطة الإجرائية مناطة بمجلس الوزراء:

١- المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار الصلاحيات الدستورية المناطة به بموجب

** د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣٧ وما يليها*

د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق

بعض مواد الدستور والتي هي «مقرارات» تحتاج إلى التوقيع الوزاري الإضافي.

٢- المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية بصفته التحكيمية، وبصفته رئيس الدولة (مرسوم إصدار القانون ومرسوم رد القانون) وكذلك مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء ومرسوم قبول استقالة الحكومة والتي لا تحتاج إلى التوقيع الوزاري الإضافي.

٣- المراسيم الإعلانية الصادرة لوضع غالبية مقررات مجلس الوزراء موضع التنفيذ، وهي أيضاً لا تحتاج إلى التوقيع الوزاري الإضافي، وهي من المسائل التي تمّ التركيز عليها للإشارة إلى القيود التي وضعت على رئيس الجمهورية، بحيث أنه ملزم بالتوقيع على قرار مجلس الوزراء ضمن مهلة ١٥ يوماً في حين أن رئيس الحكومة، أو الوزير غير ملزم بمدّة محددة ولما كانت هذه المراسيم اعلانية وليست انشائية، لأنها لا تنشئ الحق أو الموضوع الذي قرره مجلس الوزراء، بل تعلن عنه فقط، لذا يفترض أن لا تخضع لموجب توقيع الوزاري الإضافي.

٤- المراسيم التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء، أو توقيع رئيس الحكومة، والتوقيع الوزاري الإضافي (مرسوم اعتماد السفراء، العفو الخاص، فتح اعتماد استثنائي، وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ)

٥- المراسيم التي يشترط لصحتها وقانونيتها توقيع رئيس الحكومة فقط (مراسيم تشكيل الحكومة، قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم، منح أوسمة الدولة، دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي، فتح دورة استثنائية).

إلا أن هذا التعداد لمراسيم رئيس الجمهورية إنطلاقاً من النصوص الدستورية لا يتوافق مع الممارسة المعتمدة منذ العام ١٩٩٠.

إن توقيع رئيس الحكومة، إلى جانب رئيس الجمهورية، على جميع المراسيم والقرارات كان يتم استناداً الى العُرف المكمّل للمادة ٥٤ قبل تعديلها عام ١٩٩٠ برغم أن نص المادة المشار إليها لا يأتي على ذكر رئيس الحكومة:

> «مقررات رئيس الجمهورية، يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون، ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً».

وعليه، فإن القاعدة العرفية التي أولت رئيس الحكومة التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية، تعتبر قاعدة مكمّلة للنص الدستوري. وقد جرى تقنينها في التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في الفقرة ٤ من المادة ٦٤.

والسؤال الذي يُطرح لمن تعود صلاحية التوقيع في حال خلو سدة الرئاسة؟

تطبيقاً لنص المادة ٦٢ من الدستور التي تقول:

> «في حال خلو سدة الرئاسة لأية علة كانت، تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء مجتمعاً».

كان توقيع المراسيم يتمّ من نصف الوزراء مع الرئيس الحص عام ١٩٨٩، ومن ثلثي الوزراء (عملياً كل الوزراء لأن الثلث الباقي كان مستقيلاً) مع الرئيس السنيورة عام ٢٠٠٨، إلى جميع الوزراء مع الرئيس سلام «رئيس الحكومة السابق».

يرى رأي أن انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، بحسب المادة ٦٢، لا يعني حصرها بعدد من الوزراء، أو نصفهم أو ثلثهم أو أي عدد آخر، بل يقتضي نقل الصلاحيات إلى مجلس الوزراء مجتمعاً. أما توقيع المراسيم، فالأولى أن يكون من صلاحية رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين.

وينقل الأستاذ **أنور الخطيب*** عن الفقيه الفرنسي **دوغيه** قوله، إن رئيس مجلس الوزراء يوقع المراسيم باسم مجلس الوزراء، والوزير المختص يوقّع كما كان يوقّع مع رئيس الجمهورية.

---

* *أنور الخطيب، الدولة والنظم السياسية دستور لبنان (٢) للسلطات العامة، الجزء الأول، طبعة أولى، مطابع قدموس الجديدة ١٩٧٠ صفحة ٢٠٦وما يليها*

البند الثاني: دور مجلس الوزراء في حقل التشريع

بما أن مجلس الوزراء هو الهيئة التي تتولى الدور الرئيسي في النظام البرلماني، بوصفها هيئة جماعية تتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان.

نظمت المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ صلاحيات مجلس الوزراء بقولها (تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة).

وهذه الصلاحيات لم تحصر فقط في المادة ٦٥، لأن لمجلس الوزراء صلاحيات أخرى مستمدة من عدة أحكام دستورية منها على سبيل المثال المادة ٥٨ (مشاريع القوانين المعجلة)، والمادة ٨٦ (وضع مشروع الموازنة موضع التطبيق في حال تأخر المجلس عن اقرارها) وغيرها من الصلاحيات، كما للمجلس صلاحيات تشريعية عديدة ومنها ما نصت عليه المواد ٨٦،٨٥،١٨ وغيرها من المواد التي نصت على مساهمة السلطة التنفيذية بعملية التشريع وهذا ما سوف نورد تفصيله في ما يلي*:

١ – إقتراح مشاريع القوانين

تعطي المادة ١٨ من الدستور مجلس الوزراء والنواب صلاحية اقتراح القوانين وهذه الصلاحية من الصلاحيات التقليدية للسلطة الإجرائية في النظام البرلماني. وقد إشترطت المادة ٦٥ المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ موافقة أكثرية ثلثي أعضاء الحكومة على مشاريع القوانين المتعلقة بتعديل الدستور، الموازنة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، قانون الجنسية، وقوانين الأحوال الشخصية.

فما معنى اقتراح مشاريع القوانين؟ وكيف يمارسه مجلس الوزراء وما هي خصائصه؟ وهل يمكن

** د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١، ص ٦٣٧ وما يليها*

د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٧٧٢ وما يليها

سحب الاقتراح بعد تقديمه؟

تقليدياً يميّز القانون الدستوري العام، المبادرة التشريعية الحكومية، بعبارة «**مشروع القانون**»، والمبادرة التشريعية النيابية بعبارة «**إقتراح قانون**»، إنما ليس لهذا التمييز أي أهمية على صعيد التشريع في لبنان.

فحق الإقتراح هو حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

إن معظم القوانين التي يقرّها البرلمان تكون السلطة التنفيذية مصدراً لها، ويفسّر ذلك بالصلة المستمرة بين هذه الأخيرة وبين الأفراد في حياتهم اليومية، ولذلك فالحكومة أدرى من أعضاء البرلمان بحاجات البلاد. فضلاً عن أن موظفي الحكومة يؤلفون عناصر تقنية واختصاصية ويمكنها اقتراح قوانين ذات صفة تقنية.

يقدّم مشروع القانون بمرسوم مرفق بكتاب يوضح أسباب وضعه، ويحمل المرسوم توقيع رئيس الحكومة، والوزير، والوزراء المختصين بعد موافقة مجلس الوزراء. وهو يقدم بصفة حكومية لا بصفة الوزير الذي يقدمه، لهذا السبب يبقى هذا الإقتراح محتفظاً بقوّته وقيمته القانونية حتى بعد إنتهاء الحكومة بالإستقالة أو نتيجة حل البرلمان على خلاف إقتراحات القوانين النيابية التي تسقط بنهاية ولاية البرلمان.

ويكون للسلطة الإجرائية حق سحب مشروع القانون المقدم أو تعديله، وتتم عملية السحب بناء" على قرار صادر عن مجلس الوزراء على شكل مرسوم يحمل توقيع الوزير المختص إلا أن هذا السحب لا يعود من حق المجلس إذا تبنى نائب ما مشروع القانون بحيث يصبح عندها إقتراح قانون.

٢ – إقرار مشاريع القوانين المستعجلة*

أعطى الدستور اللبناني السلطة الإجرائية حق المشاركة في التشريع من خلال المادة ٥٨ من الدستور، وهذه الصلاحية الخطيرة من شأنها أن تعطي رئيس الجمهورية الحق في أن يضع أي مشروع قانون أحيل على مجلس النواب بصفة الإستعجال موضع التنفيذ بموجب مرسوم.

وتنص المادة ٥٨ من الدستور بعد تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في١٩٩٠/٩/٢١*

والجدير بالذكر أن السلطة الإجرائية لم تكن تكتفي بإصدار مشاريع قوانين بموجب مراسيم تحمل طابع العجلة، إنما كانت تذهب إلى إقرار صلاحية لها في التشريع كمشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٧٥٣٦ تاريخ ١٥حزيران ١٩٦٧ الذي تضمن منح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي.

٣ – المراسيم الصادرة تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور*

هناك شروط قانونية لا بد من توافرها لتطبيق المادة ٥٨ من الدستور.

<u>الشرط الأول:</u> هو ان تقرر الحكومة كون مشروع القانون مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء.

<u>الشرط الثاني:</u> أن يتضمن مرسوم إحالة مشروع القانون إلى مجلس النواب الإشارة كونه مستعجلاً.

<u>الشرط الثالث:</u> إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها.

---

* د. زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، مرجع سابق، ص ٧٧٢ وما يليها

* *" كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً على طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء "*

* عمر حوري، *القانون الدستوري*، منشورات الحلبي الحقوقية، إصدار ٢٠٠٩ صفحة ٢٢٨

الشرط الرابع: عدم بت المجلس النيابي بمشروع القانون المعجل خلال مهلة الأربعين يوماً.

إن هذه الشروط التي فرضتها المادة ٥٨ من الدستور يقتضي توفرها جميعاً حتى يتمكن رئيس الجمهورية من إصدار مشروع القانون المعجل ووضعه موضع التنفيذ، بحيث يترتب على تخلف أحدها فقدان المرسوم لصحته القانونية مما يجعله معرضاً للإبطال أمام القاضي الإداري.

وقد صدرت آراء كثيرة حول الجهة الصالحة لتقرير صفة الإستعجال، فيكون تقرير صفة الإستعجال صلاحية دستورية استنسابية تمارسها السلطة التنفيذية، فهي التي تقدّر الظروف والأوضاع التي قد تتطلب الإستعجال في التشريع وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة ١٠٥ الفقرة الثانية التي جاء فيها:

> «يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو ردّه دون التعرّض لصفة الإستعجال».

يمكننا أن نستنتج من حيث المبدأ، أن نية المشرع الدستوري كانت حثّ البرلمان على الإسراع في التشريع في مواضيع ترى الحكومة أنها لا تحتمل التأخير. أما من حيث الواقع، فإن رئيس الجمهورية استخدم وبإفراط المادة ٥٨ قبل الطائف.

٤ – المراسيم الإشتراعية*

المراسيم الإشتراعية مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية بالإستناد إلى قانون يؤهلها لإصدارها، ويخولها بالتالي حق التشريع وإلغاء نصوص قانونية أو تعديلها في مواد معينة، وهي عادة من صلاحية البرلمان وهي:

---

* *زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق*

أنور الخطيب، مرجع سابق، صفحة ٣٦٠ وما يليها

المراسيم الإشتراعية الصادرة بتفويض تشريعي

المراسيم الإشتراعية هي **ثمرة تفويض تشريعي** يعطيه مجلس النواب للحكومة في مواضيع محددة ولمدة معينة. إلا أنها قبل عرضها على مجلس النواب وموافقته عليها، تبقى قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس الشورى خلال مهلة المراجعة الإدارية، أي خلال شهرين من نشرها، بإعتبار أن لهذه المراسيم، في هذه المرحلة طبيعية القرارات الإدارية التي يمكن أن تخضع للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة.

وقد قرر مجلس شورى الدولة عندما أكد ان المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس شورى الدولة حتى تصديقها من قبل مجلس النواب، إذ أن هذا التصديق هو وحده الذي يحولها إلى قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، وبهذه الصفة وحدها تقبل الطعن أمام المجلس الدستوري، وإلى أن يتم تصديقها، تكون بوصفها أعمالاً تنفيذية، قابلة لمراجعات التفسير والنظر بقانونيتها وبصحتها والدفع بعدم قانونيتها.

ويتخذ هذا التفويض بالتشريع شكل قانون يقرّه البرلمان، فيصدره وينشره رئيس الجمهورية، أسوة بسائر القوانين. وهو يتضمن في متنه تحديداً التي اجيز للحكومة التشريع فيها، وتحديداً للمهلة الزمنية التي تستطيع أن تصدر في خلالها هذه المراسيم الإشتراعية، وذلك كله بشرط عرض هذه المراسيم الإشتراعية قبل إنقضاء المدة المحددة في القانون على البرلمان لكي يتسنى له المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها.

وقد برّر التفويض التشريعي الى الحاجة والضرورة التي فرضت أحكامها، وانتشرت تدريجياً طريقة المراسيم الإشتراعية بهدف مواجهة حالات طارئة، أو بهدف السماح للحكومة بتنفيذ برنامجها، أو بهدف وضع قوانين فنية تتطلب غاية من الدقة والإختصاص*.

لقد بدأت الحكومة اللبنانية اللجوء إلى وسيلة المراسيم الإشتراعية بعد فترة من صدور الدستور وتحديداً

** د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق، صفحة ٥٠١ وما يليها*

منذ عام ١٩٣٠ وبعد ذلك لجأت إليها في كل العهود الرئاسية.

في الواقع أن أغلبية التشريع في لبنان، وخاصة في المجالين الاقتصادي والإجتماعي هي نتيجة مراسيم إشتراعية، ومع ذلك ففي كل مرة تتطلب فيها الحكومة صلاحية التفويض ترتفع في البرلمان أصوات تعارض هذه الطريقة وتؤكد على عدم دستورية المراسيم الإشتراعية.

وبذلك يكون البرلمان قد تجاوز حدود اختصاصه، بتفويضه ولو مؤقتاً وفي مواد معينة، هذا الاختصاص إلى السلطة الإجرائية بل وخالف قاعدة جوهرية من قواعد القانون العام، ألا وهي أن صلاحيات الدستورية إنما هي غير قابلة لأي تفويض أو تنازل بدون وجود نص يجيز ذلك.

المراسيم المكمّلة أو المعدّلة للقوانين*

إن طريقة تعديل القوانين أو إكمالها بمراسيم عادية هي عملية خاصة بلبنان. لا يبدو لها مثيلاً في الأنظمة الغربية ودساتيرها. وذلك أن البرلمان قد استساغ لنفسه، في بعض المناسبات بناءً على طلب من السلطة الإجرائية التي أحالت إليه مشاريع قانونية لهذه الغاية، أن يعهد إلى هذه السلطة صلاحية تعديل وإكمال بعض التشريعات المتعلقة بمواضيع معينة، بطريقة المراسيم العادية (مراسيم تُتخذ في مجلس الوزراء)، كالقانون رقم ٦٦/٧ الصادر في ٢٦ كانون الثاني ١٩٦٦.

ولم يقتصر الأمر على منح السلطة الإجرائية حق التشريع في هذا الخصوص إنما أجيز لها أيضاً منح تسهيلات، وإعفاءات ضريبية.

وهذه الطريقة تتناقض مع اختصاص مجلس النواب التشريعي كما قررته المادة ١٦ من الدستور وتتناقض مع المادتين ٨١ و٨٢ من الدستور اللتين تنصان على عدم إحداث ضريبة ما وتعديلها وإلغائها إلا بموجب قانون.

---

* *د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق*

يقول د. **إدمون رباط** بأن الدستور لم يلحظ المراسيم الاشتراعية، ولا المراسيم المعدّلة أو المكمّلة للقوانين الوضعية، مع أنها هي أيضاً بمنزلة القوانين ومشتركة بكامل طبيعتها، عندما تكون قد صدرت عن السلطة الإجرائية، وفقاً للشروط وفي المهل المحددة في قانون التفويض، إذ أنها ترتدي في هذه الحالة طبيعية القوانين الوضعية، بكل ما لا يكون قد تجاوز فيها حد السلطة، المقررة في القانون، الذي فوّض إلى الحكومة صلاحية إصدارها.

٥- صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع المالي*

تتجلى مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع المالي من خلال إعتمادات إستثنائية أو إضافية في الموازنة ومن خلال إصدار مشروع الموازنة بموجب مرسوم.

فتح إعتمادات إستثنائية

تشارك السلطة التنفيذية في التشريع المالي عند حدوث نفقات طارئة تتطلب إتخاذ إجراءات سريعة لمواجهتها، وذلك عن طريق فتح إعتمادات إستثنائية أو إضافية شرط أن لا تتجاوز هذه الإعتمادات حد أقصى يحدد في قانون الموازنة، كما يجب عرض هذه التدابير على مجلس الوزراء في أول عقد فيه وفق ما نصت عليه المادة ٨٥ من الدستور المعدلة بموجب التعديل الدستوري الأخير لعام ١٩٩٠ بقولها: «لا يجوز أن يفتح إعتماد إستثنائي إلا بقانون خاص».

أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح إعتمادات إستثنائية أو إضافية وبنقل إعتمادات في الموازنة، على أن لا تتجاوز هذه الإعتمادات حداً اقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

---

* *أنور الخطيب، مرجع سابق، صفحة ٢٠٦وما يليها*

إصدار مشروع الموازنة بموجب مرسوم

عمل الدستور اللبناني في تعديله الأخير تجنباً لتأخير البرلمان في دراسة وإقرار الموازنة بهدف عرقلة أعمال الحكومة واستدراكاً للحالة التي لا يكون فيها المجلس قد بتّ بالموازنة خلال الدورة المخصصة لها على إقرار صلاحية خارقة للسلطة التنفيذية تمكّنها من إصدار مشروع الموازنة بموجب مرسوم وذلك في المادة ٨٦ منه المعدلة.

٦- مشاركة الحكومة في عملية تعديل الدستور*

تلعب السلطة التنفيذية في لبنان من خلال رئيس الجمهورية والحكومة دوراً حاسماً في مسألة التعديل الدستوري. فالمادة ٧٦ من الدستور اللبناني نصّت على ما يلي: «تقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب».

ولكن حق الاقتراح المعطي إلى رئيس الجمهورية ليس مطلقاً، بل يشترط فيه موافقة الحكومة على مشروع التعديل بأكثرية ثلثي عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، وذلك لأن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة نصت على «أن المواضيع الأساسية تحتاج إلى توفر أغلبية ثلثي عدد أعضاء الحكومة».

ومن المواضيع الأساسية التي لحظتها المادة ٦٥ هي تعديل الدستور. على أن إقتراح تعديل الدستور ليس محصوراً في رئيس الجمهورية فقط بل يعود أيضاً إلى مجلس النواب وفق نص المادة ٧٧ المعدلة من الدستور.

ويتعين على رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور خلال المدة المعينة له، بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية، وله أن يطلب خلال هذه المدة من مجلس النواب إعادة المناقشة في المشروع ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الأعضاء، وفق ما قضت

---

* *أنور الخطيب، مرجع سابق، صفحة ٢٠٦وما يليها*

به المادة ٧٩ من الدستور بعد تعديلها.

الجدير بالذكر أن التعديل الدستوري الأخير لم يتدارك سد هذه الثغرات فجاء تعديله ناقصاً لهذه الجهة منصفاً السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

٧ – صلاحية رئيس مجلس الوزراء التشريعية*

تضمنت المادة ٦٤ من الدستور بعد تعديلات الطائف صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، ليصبح رئيس للحكومة يمثلها ويتكلم بإسمها وهو يمارس صلاحيات عديدة وأبرز هذه الصلاحيات في الحقل التشريعي هي التالية: توقيعه مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة أو اعتبارها مستقيلة، بما فيها مرسوم الدعوة إلى فتح دورة إستثنائية ومرسوم اصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.

وإذا ما أضفنا إلى هذه الصلاحيات صلاحية دعوة المجلس إلى الإنعقاد ووضع جدول أعماله، والتي يمارسها منفرداً، يتبين لنا حجم الدور الكبير الذي يلعبه رئيس الحكومة في تأثيره غير المباشر على سير العملية التشريعية من خلال حقوق أعطيت له بإقتراح مشاريع قوانين أو بالتوقيع على مراسيم الاعتراض عل بعض القوانين.

لكن هذا الدور الذي يلعبه رئيس مجلس الوزراء يرتكز مبدئياً على وجود أكثرية نيابية متحالفة سياسياً معه، وذلك منذ العام ١٩٩٠، حيث يكون هناك نوع من التوافق بين هذه الأغلبية وبين رئيس الحكومة فيما يتعلق بالتشريع في الأحوال العادية، لكن المشكلة في الأحوال الاستثنائية وعند تحوّل حكومته إلى حكومة تصريف الأعمال، وهنا يخضع هذا العمل إلى مبادئ استمرار المرافق العامة والضرورة لجهة ممارسة رئيس مجلس الوزراء لصلاحياته كافة*.

---

* *د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١*

* *مجلة الحياة النيابية رقم ٧٩ – ٢٠١١ صفحة ١٦٠*

ولكن ماذا لو استقالت الحكومة لظرف من الظروف وأصبحت في حالة تصريف أعمال؟ فهل يحق للبرلمان أن يشرع جلساته لإصدار التشريعات في ظل حكومة مستقيلة تقوم بتصريف الأعمال؟ وهل يحق للحكومة في هذه الحالة الطعن بدستورية قانون ما إستناداً للمادة ١٩ من الدستور؟ وما هي آراء المعارضين والمؤيدين لعقد هذه الجلسات؟ وهل للسلطة التنفيذية الحق بالتشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال أو الطعن؟ وما هو موقف المجلس الدستوري من ذلك؟

هذا ما سنحاول الاجابة عليه في قسمنا الثاني من بحثنا هذا.

الفصل الثاني: إنتهاء ولاية الحكومة

من نتائج إنتهاء ولاية الحكومة توقفها عن ممارسة سلطاتها الدستورية فتصبح في مرحلة تصريف الأعمال حتى تشكيل حكومة جديدة.

وعليه، سنخصص المبحث الأول من الفصل الثاني للحديث عن صلاحيات مجلس الوزراء في فترة تصريف الأعمال، ومن ثمّ في مبحث ثانٍ نتحدث عن حالات استقالة الحكومة وإقالتها واعتبارها مستقيلة.

فما هو مدى تصريف الأعمال المقصود؟ وما هو تأثيره على صلاحيات مجلس الوزراء؟

المبحث الأول: صلاحيات مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية (تصريف الأعمال)

البند الأول: التشريع الاستثنائي في لبنان في ظل حكومة تصريف الأعمال*

يقتضي التمييز في لبنان بين مرحلتين قبل وبعد تعديلات الطائف، اذ أنه قبل تعديل الطائف كان يتم الاعتماد على المبادئ الدستورية والقانونية في تصريف الأعمال العادية، مثلما كان الوضع عليه في فرنسا أيام الجمهوريتين الثالثة والرابعة، لكن مجلس شورى الدولة اللبناني حددها وضيقها ولم يسمح بالتوسّع في مفهومها خلافاً لمجلس الشورى الفرنسي.

---

* *دنيا الزين، رسالة دبلوم دراسات عليا، دور العُرف الدستوري في النظام السياسي اللبنان ، مرجع سابق*

د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

نبيل إبراهيم الغاوي، حكومة تصريف الأعمال ورقابة مجلس شورى الدوية على أعمالها، إشراف د. محمود المغربي.

فاطمة شكر، التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال، صفحة ٤٨ وما يليها

أما بعد تعديلات الطائف فقد كرّس بنص مكتوب تصريف الأعمال عندما اشترط أن لا تمارس الحكومة المستقيلة صلاحياتها إلا بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال وذلك في الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور اللبناني المعدلة عام ١٩٩٠ حيث بدا وكأن المشرع اللبناني يؤيد أن يضغط من اجل الإسراع في تأليف الحكومة، وكأنه يريد أن يضغط على سرعة تأليف الحكومات.

تجربة «تصريف الأعمال» قبل الطائف تجربة دقيقة جداً. فبعد حكومة رشيد كرامي سنة ١٩٦٩ التي بقيت مستقيلة سبعة أشهر، وصرفت الأعمال بالمعنى الواسع، أتى مجلس شورى الدولة اللبناني فيما بعد يضيّق من معنى تصريف الأعمال، وأصدر اجتهادات لاقت ترحيباً وإستحساناً من الفقه الفرنسي وصار إجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني أكثر تشدداً من مجلس شورى الدولة الفرنسي في مفهموم «تصريف الأعمال العادية» ولما جاء دستور الطائف أضاف إلى تصريف الأعمال العادية عبارة «بمعناها الضيق» فيكون الدستور بعد تعديل الطائف قد تبنّى إجتهاد مجلس شورى الدولة، ولم يعد تصريف الأعمال العادية ممكناً للوزارة المستقلة ولا لوزرائها إلا بالمعنى الضيّق، وبالتالي فإن الوزارة المستقيلة تصبح مقيّدة في تصريف الأعمال أشد التقييد، وربما الهدف من ذلك هو وطني، يهدف إلى الضغط على الخلافات السياسية لكي تُحسم بسرعة فلا تسير أعمال الدولة بينما الحكومة مستقيلة، لأن الحكومات المستقيلة مشلولة وهي تشل حركة الدولة. وهذا الشلل يتسبّب في قيام عنصر شعبي ضاغط على السياسة والسياسيين ليضيّقوا شقة الخلافات بينهم بحيث أن عجلة الدولة تقف إذا إختلفوا وتسير إذا أتفقوا، ولا تسير عجلة الدولة والحكومة مستقيلة.

إذاً فإن الحكومة غير الدستورية تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال*

وتبين أن الخبير الدستوري **المحامي حسن رفاعي** الذي شارك في صياغة اتفاق الطائف، هو الذي إقترح إضافة هذه العبارة في الدستور.

فالمبدأ أن كل دساتير الأنظمة الديمقراطية تعيش الحكومة بوزرائها بثقة المجلس وبعد استقالتها لا

** د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٧٨٧ وما يليها*

يعود بالإمكان محاسبتها من البرلمان.

ما هو الفرق بين الأعمال العادية والأعمال غير العادية وما هو مفهوم كل منهما؟

يقول العلامة إدمون رباط*: أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة وتطبيقاً لمبدأ إستمرار الإدارة أن تبقى الوزارة (المستقيلة) مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، بموجب كتاب يوجهه إليها إثر قبوله استقالتها، «بتصريف الأعمال العادية»، وهو الاصطلاح المستعمل مع أن الصحيح أن تنعت هذه «بالأعمال الجارية».

ثمة فرقاً بين الأعمال العادية التي لا تفترض العجلة، وبين الأعمال الجارية Expedition des affaires courante المشتملة أيضاً على الأعمال التي تقضي العجلة بإجرائها لحين تشكيل وزارة جديدة وإستلام كل عضو من أعضائها مهام وزارته من سلفه. فمبدأ استمرارية المرافق العامة يوجب استمرار الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرّف الأعمال بعد أن فقدت كيانها الدستوري. *

إن الخلاف يدور حول ما تحتوي عليه الأعمال العادية التي يجوز للوزارة المستقيلة أن تظل متولية تصريفها.

هذه الأعمال هي التي لا تعرض مسؤولية الوزير أو الوزارة إلى نتائج سياسية، ما دامت هذه الوزارة قد فقدت الثقة، ثقة البرلمان (ثقة رئيس الجمهورية قبل الطائف)، ولم يعد بإمكانها أن تتخذ قرارات سياسية.

لكن المشكلة إنما هي في تحديد تلك الأعمال التي لا تعرض مسؤولية الوزارة المستقيلة إلى نتائج سياسية، لأن ما من عمل عادياً كان أو إستثنائياً، مستعجلاً كان أو غير مستعجل، إلا وفي إجرائه التزاماً لتلك المسؤولية.

** د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق صفحة ٧٩٨*

** مجلس الدولة الفرنسي Brocas المجموعة الإدارية ١٩/١٠/٦٢ صفحة ٥٥٣*

م.ش.د، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩/ راشد/ الدولة

والرأي الذي يبدو أكثر دقة هو أن الأعمال العادية هي الأعمال التي لا تتحمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة، وهو مفهوم للأعمال العادية، وهو يقبل التضييق والتوسيع، بقدر ما تدوم الأزمة الوزارية القائمة، ما يعني أن كلما سارع المعنيون في تشكيل حكومة جديدة لتحل مكان المستقيلة كلما تضيق هوامش تعويم الحكومة المستقيلة او توسيع صلاحياتها لمواجهة ملفات وطنية ضاغطة وكلما طال تشكيل الحكومة كلما زادت واتسعت هوامش ممارسة الحكومة المستقيلة لصلاحيتها

الدستورية لمواجهة أعمال طارئة أو عاجلة أو لا تحتمل التأجيل او الإرجاء والانتظار مما يعني أن ثمة أعمالا عادية تدخل في اختصاص وصلاحية الحكومة المستقيلة كونها لا تتطلب تحمل مسؤولية كبيرة.

في المقابل ثمة أعمال خطيرة من أثرها أن تعرض مسؤولية الوزارة المستقيلة للمساءلة السياسية، فتمتنع هذه الوزارة عن إجراءئها، لأنها غير ملحّة أو تضطر إلى أن تجريها لأنها طارئة ضاغطة لأسباب سياسية كمقتضيات الأمن العام، أو سلامة الأراضي اللبنانية أو التزامات العلاقات الدولية أو الحرب الخارجية، أو لاعتبارات قانونية، فيما لو كانت الأعمال المطلوبة تستلزم إتخاذ تدابير عاجلة تحت طائلة تهديد أمن سلامة الدولة أو سقوط حقوقها أو بطلانها، أو تجميد مصالح الدولة والحؤول دون سيرها.

وتصريف الأعمال عكس ما يشاع ليس بالمبدأ الجامد الذي لا يلين في حال توافر ظروف طارئة واستثنائية في البلاد تستدعي تدخّل حكومة تصريف الأعمال بغضّ النظر عن كيانها المستقيل وهذا ما إستقر عليه الفقه الدستوري والإجتهاد الفرنسي.

إنطلاقاَ من الملاحظة أعلاه، نستطيع بداية التأكيد أن تصريف الأعمال وإن كان يحصر في العرف والفقه الدستوريين بالأعمال الجارية العادية اليومية، إلا أنه وفي الوقت عينه يمتد ويتوسع اكثر عندما تتوافر شروط أو ظروف إستثنائية توجب حماية الدولة أو صون حقوقها أو حفظ نظامها العام أو التزاماتها الدولية وهذا يجعل مفهوم تصريف الأعمال يوصف ب «**النسبي**» نتيجة الظروف والحاجات

التي تنص عليها وبالتحديد الأعمال العادية الداخلة في إختصاصات وصلاحيات الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة.

ويقول الخبير القانوني **جورج أبو صعب** بأن «هناك ثمة مبدأ فقهي دستوري يقضي بضرورة استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، لأن غياب الحكومة لا يمكن أن ينعكس شللاً على الحياة السياسية والمؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية الملحة».

ويوضح أستاذ القانوني الدولي **شفيق المصري**، أن ثمة مبدأ الحياة الدستورية العامة للدول والحكومات معروف بمبدأ استمرار المرافق العامة، لأن الحياة الوطنية وقضايا الناس والمواطنين والدولة لا يمكنها أن تتجمد إلى حين تشكيل حكومة جديدة، فالدولة بحاجة إذن إلى إستمرارية في مختلف مرافقها الإدارية والاستثمارية العامة.

من هنا يجب أن تبقى الوزارة المستقيلة أو المعتبرة كذلك في حالة تصريف الأعمال العادية إلى حين تشكيل حكومة أو الوزارة الجديدة التي لا يحق لها ممارسة صلاحياتها الدستورية قبل نيلها ثقة المجلس النيابي فتُعتبر في فترة تصريف الأعمال.

وبما أن مجلس النواب يصبح حينها في دورة انعقاد استثنائية لحين تشكيل حكومة جديدة فيجب إذاً تحديد ما إذا كان من شأن الإقرار بحق المجلس في التشريع أو الرقابة مثلاً خلال هذه الفترة يؤدي الى الانتقاص من صلاحيات السلطة الإجرائية (مجلس الوزراء) أو من صلاحيات رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الخاصة وكل هذا يشكل خرقا للدستور ولمبدا التعاون بين السلطتين التشريعية والإجرائية على أساس التوازن الطائفي.

البند الثاني: حق السلطة التنفيذية بالتشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال*

تُثار مسألة ما إذا كانت مشاركة السلطة الإجرائية بأعمال المجلس يتأثر (بأن يتقلص أو يزول) في فترة تصريف الأعمال.

أهمية الإجابة عن هذه المسألة تكمن في تحديد ما إذا كان من شأن الإقرار بحق المجلس في التشريع او الرقابة مثلاً خلال هذه الفترة يؤدي الى الانتقاص من صلاحيات السلطة الإجرائية (مجلس الوزراء) او من صلاحيات رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الخاصة، ما يشكل خرقاً للدستور ولمبدأ التعاون بين السلطات، كما يذهب البعض أيضاً الى الخشية في مثل هذه الحالة من خرق دستورية العلاقة بين السلطتين التشريعية والإجرائية على أساس التوازن الطائفي.

والمبدأ أن السلطة المشترعة يتولاها مجلس النواب على اساس مبدأ فصل السلطات، ولا يتأثر مجلس النواب مباشرة من كون الحكومة تصرّف الأعمال، لأن هذا التقييد الأخير ورد في شأن أعمال الحكومة وليس أعمال مجلس النواب الذي يفترض أن يستمر بتأدية مهماته وصلاحياته كاملة في التشريع وفي سائر الصلاحيات الأخرى الرقابية والانتخابية والاتهامية.

والسؤال الذي يطرح هو هل أن الحقوق والسلطات التي تمارسها السلطة الإجرائية في التشريع تتأثر في فترة تصريف الأعمال؟

سنجيب على هذا التساؤل لجهتي الوضع القانوني والتطبيق العملي.

١ - الوضع القانوني

نصّ الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب على مشاركة محدودة للسلطة الإجرائية ولرئيس

---

* *د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق.*

نبيل إبراهيم الغاوي، حكومة تصريف الأعمال ورقابة مجلس شورى الدوية على أعمالها، مرجع سابق.

فاطمة شكر، التشر يع في ظل حكومة تصريف الأعمال مرجع سابق، ص ٤٨ وما يليها

الجمهورية في العملية التشريعية تتمثل بالصلاحيات والحقوق الآتية:

أ – حق الوزراء والحكومة في حضور الجلسات متى شاؤوا للمناقشة وإبداء رأي الحكومة.

ب – تمتّع الحكومة بصلاحيات مضاعفة في التشريع المالي بحيث لا يسع مجلس النواب أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها او بطريقة الاقتراح.

ج – إحالة رئيس الحكومة القوانين المقررة إلى رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها.

د – حق رئيس الحكومة في الطعن بدستورية القوانين أمام المجلس الدستوري.

هذه الحقوق والصلاحيات سوف نستعرضها على التوالي لتبيان ما إذا كانت تتأثر أو لا بحالة الصلاحيات المحدودة بتصريف الأعمال.

أ – حق الحكومة في تقديم مشاريع القوانين وطلب استردادها

بعد أن تُحيل الحكومة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب يستمر هذا الأخير في وضع يده عليها ومناقشتها دون أن يتأثر من عملية تغيير الحكومات فكيف بالحري أذا كانت الحكومة ذاتها مستمرة لتصريف الأعمال، إنما لا يسع مجلس الوزراء طلب استردادها لكون مثل هذه القرارات تخرج، برأي البعض، عن حدود تصريف الأعمال.

وبالتالي يمكن أن يستمر مجلس النواب في المناقشة الطبيعية للمشاريع إلا إذا أثارت الحكومة حاجتها إلى طلب استردادها، حينها من المناسب أن يعلّق مجلس النواب المناقشة لئلا يعيق ممارسة هذا الحق الدستوري وإلا تعرض القانون للطعن والإبطال من قبل المجلس الدستوري.

ب – حضور الحكومة جلسات التشريع

توجد أسباب عديدة لوجوب حضور الحكومة جلسات التشريع أبرزها أن الحكومة هي التي تنفذ وتسهر

على العمل بالقوانين وهي التي تتحمل المسؤولية تجاه ذلك.

هل يمكن لحكومة لا تتحمّل المسؤولية القانونية أن تناقش مشروعاً أو اقتراحاً وتقدم اقتراحات لا شأن لها بنفاذها ووضع أعباءها على عاتق غيرها؟

في هذا السياق، لا بد لنا من الإشارة إلى بعض الأمثلة التي تؤكد ضرورة أن تكون الحكومة مكتملة الدستورية ليتسنى للمجلس الانعقاد للتشريع.

المبدأ أن دعوة الحكومة وحضورها جلسات الهيئة العامة حق لها وليس شرطاً شكلياً لصحة إنعقاد الجلسات وصحة التشريع، فالدستور لم يفرض وجود الحكومة في جلسات التشريع، وان أجاز لها هذا الحضور، بل اشترط فقط لتأمين دستورية الجلسات التشريعية أن تحضرها أكثرية النواب الأعضاء الذين يؤلفونه.

أما النظام الداخلي فحدّد الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي جلسات **الأسئلة،** وجلسات **الاستجوابات،** وجلسات **المناقشات العامة** دون أن يفرض وجوب حضور الحكومة جلسات التشريع الداخلي مما يشير إلى نيّة المشترع الواضحة التي ظهرت سواء في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس النواب، إلى عدم ضرورة حضور الحكومة هذه الجلسات، إنما يبقى هذا الحضور حقاً لها، وفقاً لنص المادة ٦٨ من الدستور:

> «للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شاؤوا وأن يُسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم».

وقد استقر العُرف البرلماني على وجوب دعوة الحكومة (التي تقوم بتصريف الأعمال) إلى حضور جميع الجلسات المخصصة للتشريع، إلا أنه إذا اختارت الحكومة أو أي من الوزراء المختصين عدم تلبية الدعوة أو التغيّب فيكون ذلك بمثابة تنازل عن حقهم وليس شرطاً من الشروط الدستورية لانعقاد الجلسات، وإلا أفسح ذلك في المجال أمام تعطيل إحدى السلطات (الإجرائية) لممارسة سلطة أخرى (مجلس النواب) لصلاحياتها التشريعية وذلك غير جائز ومخالف للدستور والأعراف، فإذا حضرت

الحكومة وأبدت رأيها في المشاريع والاقتراحات المطروحة للنقاش، فلا يشكل ذلك أي خرق لحدود تصريف الأعمال لأن مثل هذا الرأي ليس سوى رأي توضيحي بالنسبة إلى مشاريع القوانين التي تكون سبق وأحالتها الحكومة على مجلس النواب وغير ملزمة له.

ج – صلاحية الحكومة في حال التشريع المالي

يكون الوضع مختلفاً في مناقشة الموازنة، حيث يتسع دور وصلاحية الحكومة (القائمة بتصريف الأعمال) في العملية التشريعية، إذ نص كل من الدستور في المادة ٨٤ منه والنظام الداخلي لمجلس النواب (المادة ١١٤) على أنه:

> «ليس للمجلس أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها وبطريقة الإقتراح».

تخرج مثل هذه القرارات عن إطار تصريف الاعمال، وبالتالي يكون من شأن ذلك ان تتوقف العملية التشريعية المتعلقة بإقرار الموازنة العامة إذا ما طلب المجلس زيادة الإعتمادات المطلوبة، ولكن ليس هناك من مانع دستوري من أن يتابع المجلس عمله في مناقشة الميزانية واقرار الموازنة وفقاً للصيغة التي أرسلتها الحكومة.

د – حق رئيس حكومة تصريف الأعمال بالتشريع (الطعن بدستورية القوانين)

إن دور رئيس مجلس الوزراء في العملية التشريعية هو دور أعطته إياه المادة ١٩ من دستور ما بعد الطائف وخوّلته الطعن بالقوانين الصادرة عن المجلس النيابي.

بالإضافة إلى دوره كرئيس لمؤسسة مجلس الوزراء، وحقه في دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد ووضع جدول أعماله، وسلطته الاستنسابية في عرض أو عدم عرض ما يرد من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء.

في القرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري أبطل المجلس الدستوري الطعن كلياً لمخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرّسة وقد ورد فيه:

«إن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيّق لتصريف الأعمال، لأنه عمل انشائي بامتياز وغير إجرائي طالما من شأنه أن يؤدي إلى ابطال هذا النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الأبطال».

كما أشار المجلس ان المعنى الضيّق لتصريف الأعمال لا يحجب حق رئيس حكومة تصريف الأعمال من توقيع القانون تأميناً لسير العمل الاشتراعي، وعدم تعطيله عملاً بمبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في ظل سلطة دستورية، كالسلطة المشترعة.

يرى البعض* أن حق رئيس الحكومة بالطعن يجب أن يستمر، لأن دور رئيس مجلس الوزراء وحقه في مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين لا يمكن تصنيفه على الإطلاق لا في خانة الأعمال العادية واليومية التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال ولا في خانة الأعمال التصرفية أو الإنشائية كما ورد في قرار المجلس، فإن هذا الحق هو حق دستوري، ممنوح له بصفته العامة وعندما يتقدّم رئيس مجلس الوزراء أو أي من الاشخاص المذكورين في المادة ١٩ بمراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري تكون المراجعة ناشئة عن تكليف دستوري وذلك وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري نفسه (القرار رقم ٩٥/٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٥).

ونحن نرى أن المجلس الدستوري ناقض نفسه عندما خالف المبادئ القانونية العامة واعتبر أنه يحق لرئيس الحكومة توقيع القانون إلا أنه لا يحق له الطعن فيه لأن المبدأ الذي يجب أن يُطبّق هو من يملك الأكثر يملك الأقل.

هـ - إحالة رئيس الحكومة القوانين على رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها

---

* د. إدمون رباط، *الوسيط في القانون الدستوري العام*، مرجع سابق

إن دور رئيس الحكومة في الإحالة لم يرد في تعداد الصلاحيات الدستورية الخاصة التي يتمتع بها. وبالتالي يكون توقيع رئيس الحكومة على مرسوم إصدار القانون إجراءً روتينياً وعادياً وإعلانياً فيدخل في مطلق الأحوال في صلب مهمته في تصريف الأعمال التي لا تتعارض مع نص **المادة ٥٦** من الدستور.

٢ – التطبيق العملي

لقد تضاربت الآراء المتباينة بخصوص الأزمة الوزارية التي مرت على لبنان في سنة ١٩٦٩، كانت أطول أزمة وزارية في حياته الدستورية، بل ولعل أطول أزمة دستورية في تاريخ البرلمانية*، (باستثناء أزمة تشكيل الحكومة للعام ٢٠١٩) التي استمرت سبعة أشهر متوالية، إستمرت بخلالها الوزارة المستقيلة برئاسة الرئيس رشيد كرامي على ممارسة كافة أعمالها، في السياسة الداخلية والخارجية، وحتى في إصدار المراسيم، وفي بعض الأحيان في إجتماع مجلس الوزراء، بغية اتخاذ قرارات عاجلة، وقد قدم رئيس الوزارة هذه الإستقالة، تاريخ ٢٥ نيسان ١٩٦٩، أعقبه على ما يبدو، كتاب إستقالته وجهه إلى رئيس الجمهورية إلا أن المرسوم بقبول هذه الإستقالة لم يصدر من رئيس الجمهورية، مما سمح للبعض بالقول أن هذه الإستقالة غير واقعة دستورياً ودفعه إلى الإعتبار أن صلاحيات هذه الوزارة بقيت تامة أو شبه تامة.

يُضاف إليها أزمة تشكيل الحكومة الأخيرة العام ٢٠١٩ حيث كُلّف الرئيس سعد الحريري بتشكيلها واستمرّت فترة التشكيل تسعة أشهر بسبب الإختلاف على الحصص والحقائب الوزارية من تاريخ التكليف أي أيار ٢٠١٨ الى تاريخ التشكيل في ٣١ كانون الثاني ٢٠١٩، والأزمة الحالية بعد انتفاضة ١٧ تشرين الأول البلاد في ظروف استثنائية ولم تُعط الحكومة المستقيلة الحق في القيام بتدابير استثنائية.

مما لا شك فيه أيضاً أن شخصية الرئيس المكلّف تلعب دوراً مهماً في هذا الصدد بالإستناد إلى

---

* *فاطمة شكر، التشر يع في ظل حكومة تصريف الأعمال، مرجع سابق*

الظروف التي ترافق التكليف، فإذا عدنا إلى زمن الوصاية السورية على لبنان، بعد التعديلات الدستورية، نجد أن سلطة الوصاية كانت تملك القدرة على الحل والربط في هذا المجال، إنما الرئيس الحريري بما يملك من وزن غير عادي في المعادلة السياسية اللبنانية ووهجاً دولياً ونجاحاً فريداً حدّ من دور الرئيس الهراوي في تلك المرحلة، وهذا الأمر لم يبق كذلك في عهد الرئيس أميل لحود الذي كانت علاقته مع الرئيس الحريري علاقة نهجين مختلفين يحكمهما التجاذب شبه الدائم، وقد تفاقم هذا التجاذب في عهد حكومة الرئيس السنيورة أيضاً.

أما في عهد الرئيس ميشال سليمان الذي بدأت ولايته بعيد اتفاق الدوحة فقد صدرت مراسيم تأليف حكومة حددت فيها سلفاً حصص وزارية له، بما يتعارض مع النص الدستوري وبما يؤكد تأثير آخر على دور الرئيس وموقعه، إذ بعد زوال وصاية النظام السوري على لبنان تبين وجود قوى أخرى أدّت إلى التأثير سلباً على مجمل الحياة السياسية اللبنانية لا سيما على موقع رئيس الجمهورية ودوره.

فإذا طالت فترة تصريف الأعمال، هل تؤدي نظرية تصريف الأعمال إلى إحداث فراغ في المؤسسات الدستورية؟ وهذا ما عرّف عنه **أحمد زين*** بقوله: «إن المبدأ القائل باستمرارية المرفق العام يحول دون إحداث فراغ في أي مؤسسة ولو للحظة واحدة».

هذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات، لتصرّف الأعمال، ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع.

وهنا نشير أيضاً أنه عندما يصدر مرسوم قبول استقالة الحكومة، أو مرسوم باعتبارها مستقيلة، يصدر معه مرسوم بتعيين رئيس الحكومة الجديدة، الذي سبق وكُلّف بتشكيل الحكومة الجديدة، ومرسوم آخر بتعيين الحكومة الجديدة، وهذه الحكومة الجديدة تباشر عملها، وتستلم مهامها من سلفها الحكومة السابقة، ومن تاريخ مباشرتها العمل، وحتى تاريخ نيلها الثقة من مجلس النواب، تكون حكومة تصريف أعمال، تمارس أعمالها بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال.

---

* *زين أحمد، الحياة النيابية، تشرين الأول ١٩٩٢، تشرين الأول ١٩٩٦، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٩٧، دون دار نشر*

المبحث الثاني: حالات استقالة الحكومة وإقالتها واعتبارها مستقيلة (الإعتكاف والإستقالة الطائفية)

سنعرض فيما يلي قبل بدء البحث الى الحالات الدستورية لانتهاء ولاية الحكومة:

الحالة الأولى: إقالة الحكومة

في النظام السياسي اللبناني يتوقف استمرار الحكومة في السلطة على ثقة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان بها، وإشغال مسؤولية الحكومة في النظام البرلماني غالباً ما يتم بطلب من رئيس الجمهورية (مثلاً تذمّر الرأي العام)، وأحياناً أخرى بطريقة حجب الثقة من البرلمان (ملاحظة: منذ الإستقلال لم يحجب البرلمان الثقة عن الحكومة)، أما النصاب القانوني لحجب الثقة من قِبَل مجلس النواب هو أكثرية ثلثي أعضائه.

الحالة الثانية: إستقالة الحكومة

عادة تتم الإستقالة بعد اجتماع لمجلس الوزراء.

أو بمبادرة من رئيس الحكومة (بتقديم إستقالته) – الفقرة أ من المادة ٦٩.

تُقبل الإستقالة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية، هذا المرسوم هو الذي يُنهي وجود الحكومة كمؤسسة دستورية.

إن حجب الثقة من البرلمان أو فقدان الثقة في الحكومة من البرلمان واستقالة الحكومة لا تكفي لإنهاء وجودها القانوني فلا بدّ من صدور هذا المرسوم، وفي هذه الحالة تُطبّق المادة ٥٤ أي يصدر المرسوم بدون توقيع رئيس الحكومة:

> «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة».

إن مرسوم قبول الإستقالة يصدر دفعة واحدة مع مراسيم أو مرسوم تأليف الحكومة الجديدة، ولحين صدور مرسوم التأليف يطلب رئيس الجمهورية من رئيس الحكومة البقاء في السلطة وتصريف الأعمال.

كذلك تُعتبر حكومة تصريف أعمال الحكومة التي صدر مرسوم تأليفها لكنها لم تنل بعد ثقة مجلس النواب.

الحالة الثالثة: إعتبار الحكومة مستقيلة – المادة ٦٩

«تُعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية:

أ – إذا استقال رئيسها.

ب – إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

ج – بوفاة رئيسها.

د – عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

هـ – عند بدء ولاية مجلس النواب.

و – عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة.....».

تصدر بعض القرارات عن الحكومة التي لم يصدر بعد مرسوم قبول استقالتها.

وفي هذه الحالة يجب توضيح نقطتين:

- إن قبول استقالة الحكومة دون صدور المرسوم لا يمكن أن يشكّل تجاوزاً للسلطة لأن التأخير مبرّر بضرورة إجراء الإستشارات النيابية لتأليف الحكومة الجديدة.

- إن القرارات الصادرة عن الحكومة المستقيلة التي لم يصدر مرسوم استقالتها من قِبَل رئيس الجمهورية هي قرارات قانونية وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة اللبناني تطبيقاً لمبدأ استمرارية المرفق العام في معرض تحديده لطبيعة ومدى مفهوم «تصريف الأعمال العادية» والأعمال

التي تدخل في إطار هذا المفهوم.

وقد أضافت المادة ٦٩ في فقرتيها ٢ و٣:

«٢ – تكون إقالة الوزير بمرسوم يوقّعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة.

٣ – عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يُصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة».

الحالة الرابعة: هل تعتبر الحكومة شرعية إذا استقال منها وزراء منتمين لطائفة معينه؟

للجواب على هذا السؤال يقتضي التمييز بين مفاهيم كل من المصطلحات التالية في بندٍ أول.

البند الأول: التمييز بين الشرعية، المشروعية، الدستورية، الميثاقية، الديمقراطية التوافقية، التمثيل العادل للطوائف وميثاق العيش المشترك.

١ – رأي الفقه الفرنسي*

ميّز الفقه الفرنسي بين المشروعية Legitimité والدستورية Cmstitutionalité.

فالحكومة اللادستورية* هي التي تكون فاقدة للأساس الدستوري مثال: عدم نيلها الثقة، طرح الثقة فيها... إلخ.

أما الحكومة اللاشرعية* فهي التي تكون فاقدة القاعدة الشرعية من خلال عدم وجود قاعدة شعبية لها،

---

* BURDEAU, George, *Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques*, 20éd , LGDJ, 1984.

* DUVERGER, Mairice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 12éd , Themis, PUF, 1971

* De Malberge, R Carre, *Contribution a la thèorie génerale de l'Etat*, Tome II, Edition du CNRS, Sirey,

مثلاً قيام تظاهرات ضد سياسة الحكومة، إلا أنه عند تشكيل حكومة جديدة ونيلها الثقة التي يمنحها مجلس النواب (ممثّل الشعب) تُصبح شرعية وبالتالي دستورية.

أما الحكومة الميثاقية وهو المصطلح المُستحدث في اللغة السياسية اللبنانية المتجذّر من إتفاق الطائف والمعبّر عنه في في الفقرة (ي) من مقدمة الدستور اللبناني بأن: «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك».

هذا المصطلح الخاص لا وجود لمثيله في الأنظمة البرلمانية*، ولا وجود أيضاً لديمقراطية توافقية بين الأنظمة الديمقراطية المعروفة، فالأصل في الديمقراطية هو حكم الأكثرية المنبثقة من الشعب، وهذه الأكثرية تنعكس في جميع المؤسسات الدستورية وتشكّل الأكثرية الحاكمة، فعلى مستوى الوزارة يتمثّل بالحزب الحاكم الذي يفوز في الإنتخابات التمثيلية... إلخ

اما في لبنان فإن الديمقراطيه تتجذر من مفهوم المشاركة الطائفية.

وتُحافظ على التوازن الطائفي من خلال التمثيل العادل للطوائف.

٢ – مفهوم المشاركة الطائفية

سبق ان تكلمنا بإسهاب عن هذه المشاركه على صعيد السلطة الاجرائية في المبحث المتعلق بتكوين مجلس الوزراء.

أما المشاركة الطائفية في لبنان بمفهومها العام فتعني أخذ الطوائف الدينية الكبرى دورها في قيادة الدولة وإدارة شؤونها وتبعاً لذلك أُعطيت المذاهب الكبرى عددياً الثلاث ماروني شيعي سنّي مواقع رائدة حيث وزّعت الرئاسات الثلاث عليها كما وزّعت المقاعد النيابية والحقائب الوزارية والمراكز الإدارية والدبلوماسية والقضائية والعسكرية على الطوائف حيث أصبحت المشاركة تشكّل ضمانة للطوائف

1922.

ARDANT, Philippe, institutions politiques & droit constitutionnel, 13éd *

الدينية وتُحافظ على التوازن الطائفي من خلال التمثيل العادل للطوائف.

٣ – مفهوم التمثيل العادل للطوائف

نصّت المادة ٩٥ من الدستور عن التمثيل العادل للطوائف، كذلك نصت على تشكيل الحكومة في لبنان وآلية تعيين الوزراء، فقد ورد فيها:

«تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة».

في لبنان، التمثيل الطائفي في الوزارة يمنع الأكثرية النيابية المنبثقة عن الشعب في تشكيل الحكومة.

كذلك فإن القوانين الإنتخابية توزّع المقاعد النيابية على أساس الفرز الطائفي.

إن هذه المشاركة بين الطوائف في الحكم والتي سُمّيت بالطائفية السياسية جعلت البعض من الفقهاء يعتبرون أن النظام السياسي اللبناني يشكّل نوعاً من أنواع الديمقراطية التوافقية.

٤ – مفهوم الديمقراطية التوافقية

أُسند هذا المفهوم الى الفقرة (ي) من مقدمة الدستور التي تنص على أنه لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

فسّر البعض هذه المادة على أنها تتعلّق بالديمقراطية التوافقية حيث فسّروا حفظ العيش المشترك بالمشاركة على صعيد السلطة السياسية من خلال الإنقلاب على الحكومة الدستورية عبر شلّها كمؤسسة دستورية.

في حين اعتبر البعض الآخر أن التأثير على عمل الحكومة أو المؤسسات الدستورية من قِبَل طائفة معيّنة يمسّ بميثاق العيش المشترك بحيث تصبح الجهة المؤثّرة لا شرعية لأنها تعطّل الحكومة الدستورية التي تشكّلت أصلاً على أساس التمثيل العادل بين الطوائف.

واعتبر رأي آخر أن التأثير على سير المؤسسات الدستورية من قِبَل طائفة معيّنة يمسّ بميثاق العيش المشترك بحيث تصبح الجهة تلك لا شرعية بحسب نص الفقرة (ي).

فالديمقراطية التوافقية كانت تتأمّن من خلال الحكم الإئتلافي الواسع حيث كانت الحكومات تتألّف من زعماء الطوائف أو الفئات الدينية أو العائلات الروحية منذ ميثاق ١٩٤٣ وأحياناً لا تتأمّن للظروف السياسية المحكومة بعوامل عديدة ومتنوعة.

(وفي الواقع لا يوجد في فقه القانون الدستوري ديمقراطية تقوم على التوافق إلا في لبنان بحجة الحفاظ على العيش المشترك).

فما هو العيش المشترك المقصود؟

٥ – ميثاق العيش المشترك

صيغة ومضمون الميثاق الوطني*

لم يكن الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣، وثيقة مكتوبة أو مدوّنة فلم يكن صيغة صادرة وفق الأصول الدستورية أو القانونية، إنما كان يتضمن مفاهيم وعادات في ممارسة الحكم تطورت مع الزمن وأصبحت عُرفاً أساسياً يستمد منه النظام اللبناني الإجراءات المتوافق عليها لممارسة السلطة.

يقول **يوسف سالم*** الذي كان نائباً عند التوافق على الميثاق الوطني، عند تحديد طبيعته وعرفه بأنه: «هو دستور غير مكتوب، إنه عهد شرف بين الفريقين اللذين يتألف منهما الشعب اللبناني، الفريق المسيحي والفريق المسلم وهو ميثاق يعود تاريخه الى الاحداث (من تاريخ لبنان) التي وقعت في العام ١٩٤٣، والذي اوحى بالميثاق الوطني هو الشعب اللبناني بأسره ولم يضعه رجل واحد أو رجال محددون، بل وضعه اللبنانيون جميعاً إيماناً منهم بأنه المحور الذي يلتقون حوله والسبيل الوحيد إلى

** علي نزها، حق المشاركة في السلطة في الدستور اللبناني على ضوء المبادئ الدستورية، إشراف الدكتور محمد طي ص،٨٠ وما يليها*

** يوسف سالم، ٥٠ سنة مع الناس، دار النهار للنشر، بيروت ١٩٧٥، ص ١٥٤ وما يليها*

الهدف الأسمى وهو الاستقلال ولكن الميثاق الوطني جسده ورمز إليه رجلان هما: بشارة خوري (المسيحي الماروني) ورياض صلح (المسلم السني)».

أما المبادئ المستخلصة من الميثاق الوطني في خطاب الرئيس بشارة خوري في مجلس النواب في ٢١ أيلول سنة ١٩٤٣ ومن البيان الوزاري لحكومة الرئيس رياض الصلح في ٧ تشرين الاول ١٩٤٣ كما يمكن إستخلاصها من مجموع خطب الرئيس بشارة الخوري واخيرا المقابلة التي أجراها معه المؤرخ اللبناني يوسف إبراهيم يزبك ١٩٦٠.

وهذه المبادىء هي:

- لبنان جمهورية مستقلة استقلالاً تاماً وكاملاً لا تربطها معاهدة أو أي اتفاق بأية دولة هو بلد سيّد نفسه.
- لبنان ذو وجه عربي، ولسان عربي، وهو جزء من العالم العربي له طابعه الخاص ولكنه مع عروبته هذه لا يقطع علاقاته الثقافية والحضارية التي أقامها مع الغرب.
- لبنان مدعو إلى التعاون مع الدول العربية وإلى دخول الأسرة العربية بعد أن تعترف هذه الدول باستقلاله وكيانه ضمن حدوده الحاضرة فعليه أن يحتفظ التوازن بين الجميع وأن لا يميل مع فريق.
- توزيع جميع المناصب في الدولة على جميع الطوائف بالإنصاف وإذا كانت الوظيفة تقنية روعيت فيها الكفاءة.

طبيعة الميثاق الحقوقية*

تبرز اهمية الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ أنه أتى في مرحلة بناء مقومات الكيان اللبناني لتمكينه من الاستمرارية والديمومة وفق تركيبة ديمغرافية ودينية معقدة تنازعها افكار وتطلعات متناقضة.

---

* *علي نزها، حق المشاركة في السلطة في الدستور اللبناني على ضوء المبادئ الدستورية،مرجع سابق، صفحة ٨٠ وما يليها*

لذلك ولمعرفة الطبيعية القانونية للميثاق في ظل وجود دستور يحدد صلاحيات وآليات عمل المؤسسات السياسية في الدولة، لا بد من إعطاء التكليف القانوني (الحقوقي) من عرض بعض الآراء.

يرى الدكتور **باسم الجسر***، بتحليله المعمق للميثاق، انه لا يوجد رؤية موحدة تجاه طبيعته القانونية، فمن الناحية الشكلية ليس بالدستور المكتوب ولا دستوراً عرفياً أو غير مكتوب، ذلك لأن محتواه لم يحدّد ذلك بصورة واضحة، كما انه لم يحظ بالتطبيق ذاته في كل عهود السياسية، وهو ليس عقد اجتماعياً، لأن غايته كانت بلوغ الاستقلال وتكريس الوحدة الوطنية، وليس تنظيم امور مجتمع ما، وهو ليس عرفاً دستورياً، لان هنالك ازدواجية بين الدستور اللبناني وبين تطبيق التوازن الطائفي، مما يدل على نوع من الإنفصال، إن لم نقل التناقض بين ما اتفق عليه عام ١٩٢٦ (الدستور)، وما اتفق عليه عام ١٩٤٣ (الميثاق).

اما **مايكل هدسون** فتبنى وجهة نظر أكد فيها أن الميثاق هو أعلى من الدستور لأن الميثاق، على الرغم من انه يكاد يشكل حلاً لمشكلة الكيان اللبناني، بقي طيلة ربع قرن الركيزة الأساسية للحياة السياسية في لبنان، وكان من الصعب أن تعيش الدولة اللبنانية بدونه.

فإذا كان دستور العام ١٩٢٦ هو الدستور الشرعي للبلاد، فإن ميثاق ١٩٤٣ هو دستورها الحقيقي، غير ان الميثاق الوطني لم يكن في الواقع وطنياً بقدر ما كان طائفياً، ولعله أقرب ما يكون الى عقد من طراز فريد بين الفريقين، مسلم ومسيحي، قررا بالاتفاق والتراضي التعايش السلمي في إطار دولة تنظر إلى الشرق بعين والى الغرب بعين اخرى.

واعتبر الكاتب **جورج نقاش** أن السلبيتان لا تؤلفان أمة.

فمن وجهة نظره إن الميثاق كان مصدراً للقانون الدستوري، زهاء نصف قرن من الزمن، كما أن مبادئه لم تنسخ بالكامل، بسبب تأكيد إتفاق الطائف على الصيغة الميثاقية للحكم، حتى في ظل الجمهورية الثانية.

---

* *الجسر باسم، ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان وهل سقط، دار النهار، بيروت،١٩٧٨*

ويؤكّد البعض من خلال الحقبة التي مرّت في تاريخ لبنان السياسي، ووفقاً للوقائع العملية المثبتة في إدارة الحكم، أن الكيان اللبناني لا يقوم إلا على صيغة ميثاقية ركيزتها الأساس تحقيق المشاركة للجميع في الحكم وفي اتخاذ القرار السياسي، وهذا ما أكدته تجربة الحكومة الإنتقالية للعماد عون (**عهد الحكومتين ١٩٨٨– ١٩٨٩**) حين أصدر رئيس الجمهورية أمين الجميّل في ليل ١٩٨٨/٩/٢٢، بما يشبه إنقلاباً عسكرياً، مراسيم الحكومة جديدة برئاسة قائد الجيش العماد ميشال عون وعضوية أعضاء المجلس العسكري، ما لبث الأعضاء المسلمون أن أعلنوا رفضهم الاشتراك إنطلاقاً من أن حكومة الرئيس سليم الحص هي التي تمثل الشرعية، إستناداً لما نص عليه الدستور في المادة ٦٢، التي تشير إلى أنه حال خلو سدة الرئاسة، لأية علّة كانت تُناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء، ولكن ذلك لم يمنع من قيام حكومتين كل واحدة منهما تعتبر نفسها الحكومة الشرعية، وتجد لها من يؤيدها ويأتمر بأوامرها، تبعاً للانتماء الطائفي لكل فريق، حيث اعتبر الدكتور **داوود الصايغ*** أن هذه الحكومة، التي وإن أصدر رئيس الجمهورية مراسيم تأليفها، وفقاً للنص الدستوري، إلا أنها كانت تفتقر إلى شرعية الميثاق الوطني.

ويؤكد البعض الآخر أنه أُدخل هذا المفهوم في مقدمة الدستور نظراً لسمو الصيغة الميثاقة في حكم وإدارة الدولة اللبنانية، إنطلاقاً من مبدأ الشرعية المتوافقة مع الصيغة الميثاقية القائمة على العيش المشترك بمفهومه العام.

ومهما قيل في الميثاق وعنه، فإنه (كان مرحلياً) ذا أهمية كبرى، كونه وُضع ليسد فراغاً في ممارسة السلطة، ويفعّل المشاركة عبر تقريب وجهات النظر بين الأطراف المتناقضة للمحافظة على وحدة الدولة. وكونه جسّد التطلعات الآنية بغية الوصول الى مصلحة مشتركة دون إزالة الإختلافات الموجودة وهو ما سُمّي اتفاقاً على الاختلاف.

ولكن ما هي المراحل التي مرّ بها لبنان قبل وصوله الى وضع هذه الصيغة الميثاقية؟

---

* *الصايغ داود، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، دار النهار، بيروت، الطبعة الأولى، شباط ٢٠٠٠.*

البند الثاني: التسويات السياسية لتفعيل المشاركة

إن التطوّر الدستوري والسياسي في الأنظمة الديمقراطية ضروري من أجل مواكبة تطور المجتمعات فلا نجد دستوراً في الدول الديمقراطية مهما بلغت درجة جموديته ممتنعاً عن التعديل، إلا أنه نظراً لحساسية تركيبة النظام الدستوري اللبناني والواقع الإجتماعي القائم على التعدّدية الدينية والتنوّع الثقافي جاءت مشاريع الإصلاح الدستورية كنتيجة لأسلوب التسويات السياسية التي سبقتها من أجل تفعيل المشاركة في السلطة وممارسة الحكم كي لا تطغى طائفة على أخرى بعد قيام ثورات وحروب بين أبناء الوطن الواحد هدّدت بتفتيت وحدة الكيان اللبناني.

ويثمّن البعض هذه التسويات: «التسوية أعطت النظام صفته المتبكرة، وجعلته يتدرج ليكتسب مع التجربة والممارسة أحد أهم صفاته، وهو انه ليس نظام فرد أو حزب أو دين أو طائفة*».

فما هو المقصود بالفرق بين المشاركة التمثيلية في الحكم والمشاركة في صنع القرار؟

لم يكن الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ إلا صيغة تسوية مرحلية إنتقالية لإشكالية المشاركة الحقيقية، دون التوصّل إلى حلّ جذري لها.

«فالمسلمون كانوا يطمحون في الإستقلال عام ١٩٤٣ للدخول الإيجابي في الكيان اللبناني بعد السلبية طوال مدة الإنتداب، وأفقاً لحياة وطنية جديدة تُزيل معها كل القواعد التمييزية التي شجعها، بل أقامها الانتداب تثبيتاً لسلطته وتشتيتاً للروابط الوطنية بين اللبنانيين*».

إلا أن الميثاق الوطني أهدأ الأصوات المطالبة بالمشاركة وخفف من حدّتها، انطلاقاً من الإقتناع بأن الصيغة هي مرحلية ستتطوّر مع تطوّر السلطة في لبنان، ولكن الأمور لم تكن على هذا الحال، فكان لا بدّ من إعادة مطلب المشاركة إلى الواجهة.

---

* *جمال محمد خالد، دبلوم دراسات عليا، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، مرجع سابق*

* *جمال محمد خالد،نفس المرجع أعلاه*

ولأن فكرة المشاركة في الحكم يجب أن تحقق المساواة في التمثيل السياسي بحيث تتمثل الطوائف اللبنانية بصورة نسبية في الحكم، الوزارة والإدارة ومجلس النواب، فهذا وجه من وجوه المشاركة، وهي (المشاركة التمثيلية)، ولكن الأهم منها هي المشاركة في صنع القرار السياسي وهو المأزق الحقيقي والمشكلة الأساسية التي تقف في وجه كل إصلاح، والتي أصبحت المشكلة الرئيسية في مسيرة الوفاق الوطني وهذا ما ساهم بصورة واضحة إن لم نقل أنه هو الذي خلق الأزمات السياسية الحادّة، وصولاً الى الأزمة الكبرى عام ١٩٧٥، واشتعال الحرب الأهلية، ورغم الأسباب العديدة والمختلفة التي أدّت لنشوب هذه الحرب، نستطيع القول أن التمايز في ممارسة السلطة وتغليب فئة على أخرى على مستوى التمثيل السياسي الذي كان مختلاً أصلاً وغير متكافئ وغير متوازن، وانعكاسه بشكل مباشر على سلطة اتخاذ القرار، هو السبب الأساسي والثغرة الحقيقية التي نفذت منها هذه الحرب داخل المجتمع اللبناني، مما أدّى إلى قيام أكثر من محاولة لحل هذه المشكلة عبر العديد من المؤتمرات طُرحت خلالها أكثر من صيغة لتحقيق المشاركة.

١ – المؤتمرات الإقليمية والدولية*

مطلع الثمانيات من القرن الماضي، تصاعدت حدة الحرب اللبنانية بين الفرقاء، ودخل عليها عنصر إضافي، تمثل بالإجتياح الإسرائيلي للبنان وسقوط العاصمة بيروت تحت ضرباته، وفرضه إتفاقاً على الدولة اللبنانية عُرف باتفاق ١٧ أيار ١٩٨٣ كان موضع اختلاف على الصعيد الوطني، عُقد على إثره مؤتمري الحوار الوطني في جنيف ولوزان ومن ثمّ المؤتمرات الطائفية والمذهبية، وكان القاسم المشترك بين جميع الحلول المطروحة هو الوصول الى صيغة لتفعيل المشاركة، تكون مقبولة من الجميع.

مؤتمر الحوار في جنيف

---

* *جمال محمد خالد، دبلوم دراسات عليا، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، إشراف الدكتور عصام سليمان صفحة ٦٠ وما يليها*

عُقد مؤتمر الحوار الوطني في جنيف بين تاريخي ٤ و١٤ من شهر تشرين الثاني عام ١٩٨٣ ولم يأتِ بأية نتيجة إيجابية تذكر، حيث خرج بمبادئ عاملة، تؤكّد على سيادة لبنان، وحريته واستقلاله، ووحدة

أرضه وشعبه ومؤسساته في الحدود التي ينص عليها الدستور والمعترف بها دولياً، وأنه عربي الهوية والإنتماء، لكنه لم يتوصّل الى وضع الحلول الجذرية للأزمة اللبنانية برغم محاولته حسم هوية لبنان بشكل واضح.

وهكذا لم يستطع هذا المؤتمر التوصّل الى نتيجة لإيجاد حلول للواقع اللبناني في حينه، وابرز ما حمله، هو أنه كان خطوة بإتجاه عقد مؤتمر آخر، في سويسرا أيضاً، في مدينة لوزان.

مؤتمر لوزان

إنعقد مؤتمر الحوار في لوزان من ١٢ الى ٢٠ آذار ١٩٨٤ لمناقشة الأفكار الإصلاحية لتطوير النظام السياسي في لبنان، استكمالاً لمؤتمر الحوار الأول في جنيف، بعد تطوّر الأحداث وتفاقم الأزمة وإشتداد

وتيرة القتال، وتجلى ذلك في قصف بعض قطعات الجيش اللبناني الضاحية الجنوبية للعاصمة بيروت واستقالة الوزراء الشيعة من حكومة الرئيس شفيق الوزان احتجاجاً على هذا العمل، فأستقالت الحكومة بأكملها في ٥ شباط ١٩٨٤، ووقعت إنتفاضة ٦ شباط في اليوم التالي لتُسقط إتفاق ١٧ أيار ١٩٨٣ بكل مفاعيله، وصدرت في نهاية المؤتمر «وثيقة لوزان»، التي تضمنت أفكاراً تأسيسية للبنان الجديد، تضعه على طريق المشاركة الفعلية في السلطة وإدارة الحكم بين جميع الفرقاء، إنطلاقاً من تأليف حكومة اتحاد وطني، وإنشاء هيئة تأسيسية لوضع مشروع دستور للبنان المستقبل خلال عام.

إلا أن المسّ بصلاحيات رئيس الجمهورية جعلها مرفوضة من الطرف المسيحي المشارك في المؤتمر، وهذا ما عبّر عنه الرئيس سليمان فرنجية «أنا غير مستعد أن أتنازل عن درهم من حقوق الطائفية».

المؤتمرات الطائفية والمذهبية

بعد اندلاع الحرب الأهلية في لبنان عام ١٩٧٥ واكتسابها طابع الاقتتال الطائفي والمذهبي، عُقد العديد من اللقاءات والتجمعات الطائفية، رسمت في معظمها الخطوط العريضة لطبيعة الكيان اللبناني وسبل العيش أو التعايش فيه، والتأكيد على صيغة الكيان الواحد والدولة الموحدة، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال أوراق عمل هذه اللقاءات والتجمعات حيث طُرّحت ورقة عمل المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى برئاسة الإمام المُغيّب **موسى الصدر** بتاريخ ١٩٧٧/٥/١١ والتي أعاد طرحها الشيخ **محمد مهدي شمس الدين** بتاريخ ١٩٨٣/١٠/٣، وقد ورد فيها: «تجدد الطائفة الشيعية إيمانها بلبنان الواحد الموحد.. وما لا يمكن القبول به، تقسيم لبنان، إن الطائفة ترفض رفضاً باتاً أي صورة من صور التقسيم تحت ستار لا مركزية سياسية أياً كانت هيكليتها».

وعلى المستوى المسيحي، كانت خلوة سيدة البير للجبهة اللبنانية، تميّزت بطرحها الفيدرالي للنظام السياسي القائم في لبنان كسبيل لحل الأزمة اللبنانية من جذورها.

ومن نافل القول أن جلّ هذه المؤتمرات لم تصل إلى مبتغاها، لا بل فشلت في معظمها، ومردّ هذا الفشل هو إلى أحادية طرح الحلول وفقاً لمقتضى كل طائفة، دون الغوص في تحليلها وأحقيتها.

من الإتفاق الثلاثي إلى إتفاق الطائف (١٩٨٥-١٩٨٩)

إن فشل مشاريع الإصلاح ومؤتمرات الحوار الوطني التي لم تتوصّل إلى صيغة تسوية، ولو بشكل مرحلي، وفشل حكومة الإتحاد الوطني، التي شُكّلت عقب مؤتمر لوزان، جعل طريق حل الأزمة اللبنانية ينتقل من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، وهكذا كان الإتفاق الثلاثي في دمشق أواخر عام ١٩٨٥ يهدف إلى إيجاد صيغة تسوية بين الأطراف المتقاتلة.

الإتفاق الثلاثي

بعد فشل جميع المبادرات ومؤتمرات الحوار بين الفرقاء اللبنانيين من الوصول إلى وضع حد للأزمة،

فرضت الأحزاب المسلحة سيطرتها على أرض الواقع، كل ضمن نطاق تواجده، وهذا ما دعا الدولة السورية إلى رعاية مباحثات ثلاثية بين الفعاليات السياسية والعسكرية، نجم عنها ما سمي «الاتفاق الثلاثي»، حيث شكّل أكثر محاولة إصلاحية متقدّمة وقّعتها أطراف طائفية مختلفة: حركة أمل (الشيعة) والحزب التقدمي الاشتراكي (الدروز) والقوات اللبنانية إيلي حبيقة (الموارنة).

وتضمن هذا الاتفاق الذي وقّع في ٢٨ كانون الأول عام ١٩٨٥ خمسة فصول: مبادئ عامة، مبادئ النظام السياسي، قواعد المرحلة الإنتقالية والعلاقات المميّزة بين لبنان وسوريا، وآلية إنهاء الأزمة، إلا أنه لقي معارضة شديدة من قبل القيادات المسيحية، التي اعتبرته بمثابة إقرار بالتنازل عن حقوق الطائفة المكرّسة لها دستورياً في السلطة.

ولكن رغم سقوط الاتفاق إلاّ أنه كان نقطة إنطلاق لإتفاق الطائف الذي اعتُبر التسوية الكبرى في تاريخ لبنان الحديث.

إتفاق الطائف

بعد أن أُسقط الاتفاق الثلاثي، بدأت الأوضاع الأمنية والعسكرية تتجه نحو المزيد من التفاقم والتعقيد، وكانت نقطة التحوّل الرئيسية في ظل هذه الأوضاع مع انتهاء ولاية الرئيس أمين الجميل عام ١٩٨٨ وعدم التمكن من انتخاب رئيس جديد للجمهورية، فأصدر الرئيس في ربع الساعة الاخير قبل مغادرته القصر الجمهوري مراسيم تشكيل حكومة جديدة برئاسة قائد الجيش العماد ميشال عون وعضوية أعضاء المجلس العسكري، وما لبث الأعضاء المسلمون أن أعلنوا رفضهم الاشتراك في الحكومة، خاصة وأن حكومة الرئيس سليم الحص اعتبرت نفسها لا تزال قائمة عملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور التي كانت تنص في حينه، على أنه في حال خلو سدة رئاسة الجمهورية لأية علة كانت تُناط السلطة الإجرائية وكالة بمحلس الوزراء.

وهكذا انعكس الانقسام الطائفي والجغرافي بين الأطراف اللبنانية المتناحرة الى انقسام في المؤسسات الدستورية للدولة، وكان لا بد من إيجاد حل جذري للحرب المستعرة منذ عقدٍ ونيف من الزمن، فدُعي

أعضاء مجلس النواب اللبناني إلى مدينة الطائف السعودية (حضر ٦٣ نائباً) في ٣٠ ايلول ١٩٨٩، وبعد ثلاثة وعشرين يوماً من المشاورات والمداولات في المشاريع المقدّمة إلى المؤتمرين وافق ثمانية وخمسون نائباً على وثيقة الوفاق الوطني أو ما بات يعرف باتفاق الطائف.

وبذلك اعتبر اتفاق الطائف نقطة تحوّل وتغيير على اكثر من صعيد يمكن أن نستخلص منه عنوانين أساسيين أثّرا على بنية النظام اللبناني وديمومة الكيان والدولة وهما: الاول: وقف الحرب اللبنانية، مع كل ما حملته من ويلات ومصائب، والثاني الذي لا يقل أهمية عن الأول وهو تغيير جذري في بنية النظام الدستوري اللبناني حيث انتقل بلبنان من حكم الهيمنة المخفف بالثنائية إلى حكم المشاركة الجماعية وإلغاء الهيمنة، أي ما وصفه البعض الإنتقال من حكم القهر الممكن إلى حكم التفّهم والقهر المستحيل، هذا ملخص لمبادئ النظام السياسي الذي صاغه إتفاق الطائف.

وهكذا جاء اتفاق الطائف بتأثير الواقع القائم، ليبنى المدماك الأول في مسيرة الجمهورية الثانية القائمة على مبدأ المشاركة الحتمية والضرورية لجميع الطوائف اللبنانية في السلطة، على أمل الوصول إلى المشاركة الوطنية الشاملة، فتصبح المواطنة الكاملة فعل ممارسة لا تعبيراً عن انتماء الطائفي.

وأخيراً وفي السياق الميثاقي لتركيبة السلطة في لبنان، يطرح السؤال، هل نسخ اتفاق الطائف الأعراف الدستورية السابقة لتاريخه بما فيه ميثاق ١٩٤٣؟ والإجابة تكون في مقدمة الدستور التي أكدت على أولوية الصيغة الميثاقية في ممارسة السلطة، لا سيما ما يتعلق منها بالتعايش المشترك بين الطوائف.

وبذلك اكتسبت صيغة المشاركة الطائفية في الحكم مفهوماً جديداً* قوامة التوازن وتكريس المبدأ الميثاقي في ممارسة السلطة، كمرحلة انتقالية ممكنة بإتجاه مرحلة مشاركة وطنية مأمولة ومنشودة*.

---

* *جمال محمد خالد، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص ٨٧ وما يليها*

* *جمال محمد خالد، نفس المرجع، ص ٩٢ وما يليها*

٢ – أهمّ التعديلات الدستورية التي تضمّنها إتفاق الطائف

سنعرض لأهمّ التعديلات الدستورية عام ١٩٩٠، ومدى انسجامها مع واقع المجتمع اللبناني والمبادئ العامة التي كُرّست في مقدمة الدستور المستحدثة، ثم نتطرق للمادة ٩٥ من الدستور بصيغتها الجديدة.

مقدمة الدستور

جاء التعديل الدستوري رقم ٩٠/١٨ ليضع وللمرة الأولى مقدمة للدستور التي حسمت بشكل قاطع كل التباينات والإختلاف على المبادئ العامة التي تحدّد شكل وبنية النظام اللبناني الوطن النهائي لجميع أبنائه (فقرة أ)، انطلاقاً من تحديد هوية لبنان وانتمائه العربي (فقرة ب)، إلى طبيعة النظام البرلماني القائم على التمثيل الشعبي (فقرة ج)، ومبدأ فصل السلطات وتوازنها (فقرة هـ) وفق النظام الاقتصادي الحر (فقرة و) الذي يرتكز على الإنماء المتوازن لكافة المناطق (فقرة ز)، وصولاً إلى إلغاء الطائفية السياسية على مراحل (فقرة ح) والمحافظة على وحدة الأرض والشعب (فقرة ط)، وتكريس المبدأ الأهم والأشمل المتمثل بممارسة السلطة وفق الصيغة الميثاقية – الفقرة (ي).

ونظراً للأهمية الكبرى لهذه المبادئ سنفرد لها نوعاً من التحليل.

تحديد هوية لبنان وانتمائه – الفقرة (ب) «لبنان عربي الهوية والإنتماء»

كان هذا البند في مقدمة الدستور، لا ينتزع من اللبنانيين الحق في تقرير المصير، لكنه يعني عملياً إقفال الجدل العقيم الثنائي على الهوية والكيان الذي لم يؤدِ إلا الى الخلاف والتباعد بين الطوائف أبناء الوطن الواحد.

حسم طبيعة النظام البرلمانية – الفقرة (هـ)

جاءت المقدمة لتلغي الجدل على تصنيف النظام انسجاماً مع سائر المواد المعدلة من الدستور، ولتنص على أن النظام برلماني حر يستمد سلطته من الشعب، ويأخذ بمبدأ فصل السلطات.

المساواة، والعدالة الاجتماعية والاقتصادية – الفقرة (ز)

إلتحق لبنان بالأنظمة الديمقراطية الحديثة فأخذ الدستور بالمفهوم الموسّع للمشاركة في السلطة، فتوسع نحو المشاركة في تسيير إدارات الدولة وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل من خلال الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً كونه ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

تكريس الصيغة الميثاقية دستورياً – الفقرة (ي)

أخذ الدستور مبدأ التوافق من الصيغة الميثاقية الأولى للكيان اللبناني، أي ميثاق ١٩٤٣، لتحقيق المشاركة للجميع، فالوفاق والتوافق يعنيان الإعتراف بحق الاختلاف والقبول بالآخر، والابتعاد عن فرض الرأي بالإكراه، مما يؤدي **إلى الانتقال من لبنان الميثاق ومن لبنان التسوية، إلى لبنان الوطن.**

الفصل الثالث: النظريات المؤيّدة والمعارضة لتكريس الصيغة الطائفية دستورياً

يرى البعض أن المادة ٩٥ من الدستور تناقض المادة السابعة، التي هي بدورها تناقض جزئياً ما ورد في المادة ٩ من الدستور نفسه عن المساواة في الحقوق السياسية عبر مشاركة المواطنين على قدم المساواة، في الحياة السياسية، وفي القدرة على تبوّء المراكز السياسية والإدارية والعسكرية في كافة مؤسسات الدولة، بغضّ النظر عن دينهم أو عرقهم.

إذ نصّت المادة ٧ على ما يلي:

> «كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم».

فهذه المساواة غير مؤمنة لأن المادة ٩٥ من الدستور قضت بتوزيع الحقائب الوزارية بين الطوائف، وبدوره قانون الانتخاب تقيّد بنص هذه المادة، وتم توزيع المقاعد النيابية على الطوائف أيضاً، وهذا كله حدّ من المساواة في الحقوق السياسية المنصوص عنها في المادة السابعة.

أما بالنسبة للوظائف العامة، فنجد التناقض نفسه بين المادتين ١٢ و٩٥ من الدستور فالمادة ١٢ تنص على أن:

> «لكل لبناني الحق في توليّ الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون».

ولكن مضمون المادة ٩٥ يُفقد أيضاً المادة السابعة مضمونها لأنه يناقضها، فهو نصّ على «تمثيل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة»، وبالتالي يمكن التضحية بالكفاءة من أجل الحفاظ على التوازنات الطائفية في مؤسسات الدولة، وعلى المشاركة الطوائفية في السلطة.

وجاءت المادة ٩٦ من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ٢١ حزيران ١٩٥٩ لتنص على أن «تراعى في تعيين الموظفين احكام المادة ٩٥ من الدستور» وأصبح طلاب الوظيفة في الدولة يتقدمون إليها دعماً من مرجعيتهم الطائفية أو انتمائهم الحزبي.

وفي رأي للأستاذ **بيار روندو** (Pierre Rondot) في كتاب «المؤسسات السياسية في لبنان:

«١- إن الشعب اللبناني مكوّن من طوائف، لكلٍ منها عقيدتها الدينية، وذهنيتها وتقاليدها الخاصة، فإلغاء النظام التمثيلي الطائفي يقضي على التوازن، ويرجّح كفّة بعض منها على حساب الأخرى.

٢- أنه يجب ان يعكس التمثيل النيابي واقع البلاد، وبما أن هذه مقسمة إلى طوائف، فمن الضروري تمثيل هذه الأخيرة.

٣- إن البلاد لا تزال مشبعة بروح الطائفية، ولم يحن بعد موعد إلغاء التمثيل الطائفي.

٤- إن التمثيل الطائفي يؤدي الى حفظ حقوق الأقليات ولا يترك مجالاً للاحتجاجات.

٥- إن التضامن بين الطوائف لم يصل بعد الى مستوى يمكّننا من التخلّي عن السياسية الطائفية.

٦- إن الشعب اللبناني ليس معتاداً بعد على تقديم التعاضد الوطني على التضامن الطائفي».

المبحث الأول: على مستوى تأليف أو تشكيل الحكومات

يرى فريق من اللبنانيين* أن حكومة الوحدة الوطنية هي من نتائج وثيقة الوفاق الوطني الواردة في اتفاق الطائف وهي وليدة الدستور الذي أناط السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء.

---

* *جمال محمد خالد، دبلوم دراسات عليا، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، مرجع سابق صفحة ٥٦ وما يليها*

ويرى فريق آخر* أن حكومة «الوفاق الوطني» التي وردت في اتفاق الطائف، هي الحكومة التي بها إقرار الإصلاحات التي جاء بها الطائف، ولا تشمل جميع الحكومات اللاحقة.

ويرى فريق آخر* أن التعديلات الدستورية، التي انبثقت من اتفاق الطائف، وجعلت السلطة الإجرائية منوطة بمجلس الوزراء مجتمعاً (المادة ١٧-٦٥ من الدستور)، بدلاً من أن تكون في يد رئيس الجمهورية، جاءت لأجل منع احتكار القرار على طائفة معينة في الحكم وجعل السلطة بيد إئتلاف الطوائف المتمثل في الوزراء. وأصبح للفقرة أ من المادة ٩٥ من الدستور المتضمنة ان «تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة» معنى أعمق وأبعد مما كان عليه قبل الطائف ولم تعد العدالة بين الطوائف في مجلس الوزراء تقتصر على العدد، بل صارت تشمل النوع وتحديد التمثيلية، وإلا فقدت عملية نقل السلطة الإجرائية إلى مجلس الوزراء قسماً من جدواها إذ بإمكان رئيس البلاد ورئيس الحكومة الاحتفاظ بمركز السلطة معهما، من خلال تعيين من يُدينون لهما بالولاء، ولو كانوا ينتمون إلى طوائف مختلفة.

فقد تعززت فاعلية الفقرة (أ) من المادة ٩٥ من الدستور من خلال استحداث الفقرة (ي) من مقدمة الدستور بموجب تعديلات «الطائف» التي قضت صراحة بأن «لا شرعية لأي سلطة تناقض العيش المشترك»، ما يؤكد حرص الدستور على توفير التنوع التمثيلي في الوزراء، وعدم احتكار التمثيل من جانب مرجعية أحادية أو ثنائية.

كما أنه بحسب مقتضيات النظام اللبناني، فإن الاكثرية النيابية غير مؤهلة وحدها لتؤلف الحكومة ولا للحكم، لأن شرعية الحكومة في لبنان ترتكز على سندين:

الاول: نيلها ثقة المجلس النيابي واحتفاظها بها (المادة ٦٤ و٦٩ من الدستور) وفق ما هو معروف في الديمقراطيات العريقة.

---

* *دنيا الزين، دور العرف الدستوري في النظام السياسي اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٠-٦٠*

* *دنيا الزين، نفس المرجع*

والثاني أن تتمثل الطوائف في تشكيلة الحكومة بصورة عادلة (فقرة أ من المادة ٩٥ من الدستور) وهو إضافي وضروري في ديمقراطيتنا التوافقية.

ويقول **ألبير منصور***: «إنّ أهم إنجار إصلاحي جاء به الطائف هو تقرير صيغة الحكم الجماعية على قاعدة المشاركة والعدل، وتقرير الانتقال من سلطة الفرد والشخص إلى سلطة المؤسسة».

كما يستنتج الدكتور **زهير شكر*** أن الغاية التي قصدها المشرّع الدستوري من أحكام المادتين ٦٥ و٦٩ من الدستور تتوافق مع مفهوم الحكم في لبنان خلال المرحلة الاتفاقية كونه يجب أن يكون مبدئياً بالتوافق، وحتى لا ينفرد المسلمون او المسيحيون في البتّ بالأمور الأساسية.

ويؤكد الرئيس **حسين الحسيني** أن غاية التعديل الدستوري في الطائف كانت، «بنقل سلطة القرار من يد الفرد الواحد إلى هيئة جماعية، حيث تتم من خلال مشاركة جميع الطوائف والفئات اللبنانية في صنع القرار».

من خلال ما تقدّم يستنتج البعض أن تعديل الطائف، كان تعديلاً جوهرياً، على صعيد مجلس الوزراء، الذي أصبح عبارة عن حكم ائتلافي بين كل الطوائف اللبنانية، وتتحقق فيه المشاركة وفقاً لصيغة العيش المشترك، مما يدل بوضوح، على أن الركيزة الأبرز من ركائز التوافقية قد تمّ النص عليها بوضوح في الدستور اللبناني.

وأن جميع الحكومات التي تم تأليفها بعد اتفاق الطائف، نتجت من دعم الاكثرية البرلمانية من جهة، وتأييد الأكثرية السياسية داخل الطوائف، وبحسب التمثيل النيابي من جهة ثانية، ما يعني أن هذه القاعدة ارتقت إلى مستوى العرف الدستوري الملزم، باستثناء التجربتين اللتين قد يتذرع بهما البعض كسابقتين شاذتين عن القاعدة، هما: تجربة الرئيس سليم الحص، في مطلع عهد الرئيس إميل لحود، (التي ضمت الكثير من الوزراء، الذين جاؤوا نتيجة اختيار رئيسي الجمهورية والحكومة، وحكومة

---

* *ألبير منصور، الإنقلاب على الطائف، ط١، دار الجديد، بيروت، ١٩٩٣، ص ٨٨ وما يليها*

* *زهير شكر، مرجع سابق، ٧٣٤ وما يليها*

الرئيس ميقاتي)، والثانية حين رفضت قوى ١٤ آذار، وخاصة تيار المستقبل، الاشتراك في الحكومة، فهما ظلّتا سابقتين وحيدتين ولم تؤسسا عرفاً.

وفي رأي مناقض، قال الرئيس **سعد الحريري** في أول جلسة عقدت لحكومته في القصر الجمهوري برئاسة العماد ميشال سليمان: «لقد أردنا مجتمعين أن نتكامل مع نتائج الانتخابات لا أن نكون وسيلة لنفي وجودها او التعارض معها، إن الاستثناء لا يؤسس لقاعدة دستورية أو لعرف دستوري، وحكومة الائتلاف الوطني في النظام البرلماني الديمقراطي **إستثناء**، توجبه الحاجة والضرورة، وليس قاعدة تبني عرفاً دستورياً».

فما هو الإستثناء الذي توجبه حالة الضرورة؟*

حالة الضرورة هي مبدأ قانوني عام، له قوة تشريعية في لبنان، تجذر من مبدأين أكثر شمولاً هما: مبدأ استمرارية سير المرافق العامة، ومبدأ ضرورة للإبقاء على سلامة الدولة.

الإستثناء، الذي حصل في اتفاق الدوحة، وهو إعطاء الأقلية النيابية المعارضة «الثلث المعطل» في حكومة السنيورة الثانية، ويظهر اليوم أن هناك اتجاهاً لجعله قاعدة من قبل البعض وأن تكرار هذه السابقة دون احتجاج من الفرقاء الآخرين يمكن يؤدي إلى نشوء عُرف ثابت ومُلزم جديد.

رأى البعض أن اتفاق الدوحة* للعام ٢٠٠٨ أساسه حالة الضرورة لحل الأزمات التالية:

١ – التأكيد على إنقاذ لبنان وعلى صيغة العيش المشترك والسلم الأهلي بين اللبنانيين.

٢ – انتخاب رئيس جديد للجمهورية.

٣ – تشكيل حكومة وحدة وطنية، والتعهد بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

---

* *الحص سليم، إتفاق الدوحة – بناء ثقافة المواثيق في لبنان من أجل مواطنية فاعلة، المكتبة الشرقية، بيروت، ٢٠٠٩.*

يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

* *الاتفاق الذي وقّعه اللبنانيون في الدوحة لحلّ الازمة التي نشبت في البلاد وترتّب عليها تجميد العملية السياسية لسنة ونصف*

٤ – اعتماد القضاء كدائرة انتخابية.

وقد جاء البند الثاني من إعلان الدوحة كما يلي: تشكيل حكومة وطنية من ٣٠ وزيراً، موزعة على أساس ١٦ وزيراً للأغلبية، و١١ للمعارضة، و3 للرئيس، وتتعهّد الأطراف بمقتضى هذا الاتفاق بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة.

رأى البعض أن الاتفاق على تعيين حكومة اتحاد وطني، توزع فيه المشاركة وفق نسب حددت في الدوحة، هو تجاوز لعرف دستوري يقضي بتشكيل الحكومة وفق رغبة الأكثرية النيابية، بالتعاون ما بين رئيسي الجمهورية والحكومة، وأنه لا يوجد أساس دستوري لهذا التوزيع.

فهل يمكن اعتبار أن حكومة الوحدة الوطنية هي استثناء، أملته حالة الضرورة؟ أو أملته نتائج الانتخابات التي أنتجها قانون انتخاب غير ملائم؟

يأتي في هذا السياق، ما قاله الرئيس **ميشال سليمان:** «إن نتائج الإنتخابات النيابية الأخيرة كانت بحد ذاتها استثناءً، لأن الأكثرية الفائزة لا تضم القوى الوازنة في طوائفها، لا سيما الطائفة الشيعية التي يوجد منها ثلاثة نواب فقط في الأكثرية، وهذا مؤداه، أنه كان لا بد في مثل هذا الوضع من تشكيل حكومة وحدة وطنية تسد الثغرة الميثاقية.

إن هذا الموقف يعبّر عن عدم اقتناع بوجوب تأليف حكومة وحدة وطنية كقاعدة عرفية ملزمة.

ونُشير أيضاً الى أن كل الحكومات في لبنان، منذ اتفاق الطائف، وخاصة بعد الانسحاب السوري من لبنان، هي حكومات تضم ممثلين لكل القوى السياسية الأساسية.

المبحث الثاني: على مستوى تعطيل عمل الحكومات

١ – الثلث المعطل أو الضامن

لم يأتِ الدستور على ذكر ثلث معطل للمعارضة، أو الأقلية النيابية، عند تشكيل الحكومة. كذلك لا

ينص بشكل واضح على إسناد ثلث معطّل لرئيس الجمهورية.

إذاً لمن يحق التعطيل؟ لرئيس الجمهورية؟ أم للأقلية ضمن الحكومة؟

إن المقصود بالثلث المعطل، ثلث الوزراء من عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها زائداً واحداً، وهو مستوحى من نص الفقرة (٥) من المادة 65 التي ورد فيها:

> «أما المواضيع الأساسية، فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدّد في مرسوم تشكيلها. وتعتبر مواضيع أساس ما يأتي: تعديل الدستور...إقالة الوزراء».

والفقرة (ب) من المادة ٦٩ التي نصّت:

> «إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدّد في مرسوم تشكيلها».

إن طرح تعبير الثلث، جاء مع تشكيل أول حكومة للرئيس رفيق الحريري، في عهد الرئيس لحود. ونظراً لعدم وجود أكثرية نيابية متجانسة، أو لوجود كتل نيابية ونواب داعمين للرئيس لحود، احتفظ لنفسه في الحكومتين اللتين شكلهما الرئيس الحريري بعدد من الوزراء، سُمي «الثلث المعطل»، مع العلم أنه لا وجود لثلث معطل في الدستور، ولا وجود لحصة لرئيس الجمهورية في الحكومة.

وعادت المسألة لتتجدّد عام 2005 مع تشكيل حكومة الرئيس فؤاد السنيورة، حين حدث خلاف حول هذا الثلث بينه وبين الرئيس لحود، الذي كان يصرّ في كل الحالات على عدم التوقيع على مراسيم تأليف الحكومة دون أن يكون له عدد من الوزراء يتجاوز الـ10 يمكّنه من منع مجلس الوزراء من اتخاذ قرارات في الأمور الهامة التي تستوجب موافقة ثلثي عدد مجلس الوزراء، وكذلك الحؤول دون اتخاذ قرارات في مجلس الوزراء لا تحظى بموافقة الثلث المعطل تحت التهديد بالاستقالة من الحكومة.

كانت الغاية من تحديد هذه الأكثرية الموصوفة في المواضيع الأساسية هي الحؤول دون تفرّد الطائفة الإسلامية أو المسيحية بالقرار داخل السلطة التنفيذية، ونقله من يد الشخص إلى يد المؤسسة، فلم يرد

في بال المشرّع أن ستأتي معارضة تطالب و«تقاتل» من أجل الحصول على ثلث معطل داخل الحكومة، وتحاول إنشاء عُرف ثابت في هذا الصدد.

ماذا يقول الميثاق التأسيسي عن الثلث المعطل؟ وما روحه؟ وما فلسفة هذا الثلث؟.

رئيس مجلس شورى الدولة سابقاً الدكتور **يوسف سعد الله الخوري**، عرض في حديث مع «الشرق الأوسط» فلسفة هذا الثلث: فقال: «إن المادة 65 من الدستور اللبناني حين حدّدت نصاب جلسات مجلس الوزراء بحضور ثلثي أعضائه المكوّنين لم يكن يقصد بها تعطيل الجلسات، إنما ضمان الصالح العام».

كذلك إن القرارات تتخذ بالتوافق، وإذا تعذّر الإجماع، يُعمد فيها إلى التصويت بالنصف زائداً واحداً من الحضور، شرط توافر النصاب، وحدّد الدستور في مادته ال14 المواضيع الأساسية التي يوجب إقرارها أكثرية الثلثين.

ويتابع: «إن دستورنا ينصّ على ديمقراطية توافقية، لأنه يفرض الإجماع على القرارات السياسية، لئلا تحتكر طائفة معينة هذا الأمر، كما تأتي القرارات نتيجة درس معمّق، وشدّد على أن «التمسك بالتوافق، يصبح مطلباً جوهرياً في المجتمعات المتعدّدة لا سيما ذات التركيبة غير المتجانسة، حيث عدم القدرة على تجاوز طائفة معينة، لدى اتخاذ قرار أساسي، وهذا جوهر الصيغة اللبنانية القائمة على العيش المشترك، والمكرّسة في الدستور بأشكال عدّة، وليس نصاب الثلثين إلا واحد منها».

وفي رأيه عمّا إذا كان الدستور يتضمّن نصّاً صريحاً يمنع إعطاء رئيس الجمهورية الثلث المعطّل، قال «ليس مستحباً إعطاء الثلث الضامن أو المعطل لرئيس الجمهورية، لأنه يؤدي إلى شلل في عمل المعارضة، أياً كانت مكوّناتها، ويخلّ بالتوازن بين الطوائف. أما لناحية الدستور، فهو واضح في انه ينصّ على ثنائية السلطة الإجرائية التي يرأسها رئيس الجمهورية. لذلك، لا شي يمنع دستورياً إعطاء الرئيس هذا الثلث، ولكن نظراً إلى حساسية التركيبة اللبنانية والفسيفساء السياسية، لن يكون تحقيق هذا الأمر واقعياً، فبذلك يتعطّل دور المعارضة في مراقبة السلطة الحاكمة لناحية التعطيل والتسيير.

الثلث الضامن، أو الثلث المعطّل، لا تهمّ التسميات، فالجوهر واحد هو عدم المس بصيغة العيش المشترك. وكل كلام عن أن الديمقراطية تمثّل حكم الأكثرية، لا ينطبق على الواقع اللبناني الطائفي، حتى وإن لم تكن تجربة الحكومة الأخيرة التي أعطيت فيها المعارضة الثلث المعطل ناجحة، فلا يمكن تغيير اتجاه البوصلة، والابتعاد عن التوافق الذي يجب أن تتمسّك به كل القوى والعمل على تحسين الأداء».

ويشرح **بشارة منسى*** المستشار القانوني السابق في مجلس النواب، المعنى الدستوري لعبارة «الثلث المعطل» بالقول : إن اتفاق الطائف نقل الكثير من الصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، وتعويضاً له عن ذلك، ارتأى المشرّعون أن يمنحوه صلاحية الإعتراض على قرارات مجلس الوزراء، والتمسك برأيه لتغييرها، شرط أن يتمكن من إقناع ثلث أعضاء المجلس الوزراء برأيه (الذين من المفروض ان يكونوا من اكثر لون طائفي وهذا دليل على الحرص على الوحدة الوطنية)، والطلب منهم تقديم استقالاتهم تمهيداً لتأليف الحكومة جديدة، عندها يزول الصراع على رأس السلطة بين المجلس ورئيس الجمهورية، وتسير الأمور نحو تأليف حكومة جديدة. بمعنى آخر، الثلث المعطل في الحكومة ليس لجزء من الوزارة، بل ان أساسه الدستوري هو لأعطاء هامش من الصلاحيات لرئيس الجمهورية، وليس ثلثاً ضامناً لأي فريق سياسي لطائفة محددة.

في حين **يرى آخرون** بأن أصحاب هذا الرأي يتجاهلون أسباباً أخرى لوضع الفقرة (ب) من المادة 69 من الدستور كالسوابق التي حصلت قبل الطائف، عندما كان يعتكف رئيس الحكومة أشهراً طويلة دون تقديم استقالته، أو ممارسة سلطته الدستورية، فجاءت هذه الفقرة لتعطي أكثر من ثلث الوزراء المبادرة لإنهاء تلك الحالة بتقديم استقالتهم إفساحاً في المجال لتأليف الحكومة جديدة تتصدى للإزمة القائمة.

وقد جاء اتفاق الدوحة لعام 2008 ليعزّز من تثبيت عرف الثلث المعطّل وتوظيفه في غايات معينة، إذ تضمن هذا الاتفاق في الفقرة الثانية منه على «تشكيل حكومة وحدة وطنية لبنانية من 30 وزيراً توزّع

* منسى بشارة، *الدستور اللبناني – أحكامه وتفسيره، مطابع غزير ١٩٩٨.*

على ١٦ للأكثرية ١١ للمعارضة و3 للرئيس وتتعهّد كافة الأطراف بمقتضى هذا الاتفاق بعدم الاستقالة أو إعاقة عمل الحكومة».

وبهذا أصبح للمعارضة سلطة **ممارسة الفيتو** على انعقاد جلسات مجلس الوزراء لأن منح 11 وزيراً للمعارضة من أصل ٣٠ هو رقم مقصود لكي تضمن المعارضة الحصول على نسبة الثلث الذي يمكّنها من تعطيل انعقاد الجلسات عند الحاجة.

والجدير بالذكر إن إسناد الثلث المعطل إلى المعارضة بعدد ١١ نائباً يعني دستورياً ما يلي:

أولاً: القدرة على تعطيل واتخاذ أي قرار من "المواضيع الأساس" التي لا تروق لها (الفقرة ٥ من المادة ٦٥).

ثانياً: لقدرة على إسقاط الحكومة بمجرد تقديم الاستقالة منها، لأن الحكومة تعتبر مستقيلة إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها وفقاً للفقرة (ب) من المادة ٦٩.

ثالثاً: القدرة على تعطيل نصاب أي جلسة من جلسات مجلس الوزراء. لأن النصاب القانوني لانعقاده حسب المادة الفقرة (هـ) هو أكثرية ثلثي أعضائه.

رابعاً: القدرة على التصويت بالأكثرية العادية ضد أي مشروع عندما يكون نصاب الجلسة منعقداً بالثلثين.

فيؤدي ذلك إلى شلل المؤسسات، وتسقط كل آليات المحاسبة بين أكثرية تحكم وأقلية تعترض، وهذا من شأنه ان يعطّل انتظام عمل المؤسسات الدستورية، وتقليص دور رئيس الجمهورية في ضبط أعمالها.

لا بد في هذا السياق، من الإشارة إلى أن حكومة **تمام سلام**، وهي حكومة المصلحة الوطنية، جاءت على ركام الثلث المعطّل، حيث رفض سلام تحت أي ظرف كان، إعطاء أي من الفرقاء اللبنانيين صلاحية الثلث المعطّل في الحكومة ما يتيح لها التحكم في مصير أغلب قرارات الحكومة، وأقدم على

تشكيل الحكومة على قاعدة تساوي في الحصص 24 وزيرا موزعين بالتساوي بين فريقي 8 و14 آذار والوسطيين 8 وزراء لكل فريق).

إلا أنه ولم تكن بعد قد انتفت بدعة الثلث المعطّل للحكومة، حتى ظهرت بدعة جديدة تنادي بالتعطيل لأي وزير من خلال عدم التوقيع على مقررات الحكومة التي تتخذها في حال غياب رئيس الجمهورية.

فهل يمكن ممارسة التعطيل من قِبل أحد الوزراء؟

من المفترض أنه في ظلّ غياب رئيس الجمهورية وتطبيقاً لنص المادة 62 من الدستور أنه في حال خلو سدّة الرئاسة لأي علّة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء.

أي عندما يغيب الرئيس للأسباب المعدّدة في المادة 74 من الدستور لا يحلّ مكانه شخص بل مؤسسة تجمع كل الطوائف اللبنانية، وصلاحيات مجلس الوزراء في ظلّ الشغور الرئاسي تبقى كاملة وغير منقوصة، كما أن آلية التصويت فيه واتخاذ القرارات وإصدار المراسيم تبقى إياها كما هي معمول بها وفقا لأحكام الدستور من دون قيد أو إضافة أياً كانت، حيث يكون مجلس الوزراء في ما يتخذ من قرارات وفقاً للآلية المذكورة ممارساً لصلاحياته الدستورية الأساسية كسلطة إجرائية، ولصلاحيات رئيس الجمهورية المتنقلة اليه وكالة، لغاية انتخاب رئيس جديد.

أما الآلية التي يجب اعتمادها لممارسة الصلاحيات الرئاسية التي تؤمّن استمرار السلطة التنظيمية، فهي توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً عن رئيس الجمهورية على القرارات والمراسيم توافقياً أي بالإجماع، شرط ممارسة هذه الصلاحيات في اجتماعات لمجلس الوزراء متوافر فيها النصاب الدستوري لانعقادها انعقاداً صحيحاً، كما هو محدد في المادة ٦٥ من الدستور، ذلك ان الأصيل واحد لا يتجزأ والوكالة انما هي معطاة من المشرّع الدستوري إلى هيئة هي مجلس الوزراء.

٢ – الحق بالفيتو المتبادل

أول من شرح نظرية الديمقراطية التوافقية بالعربية، كان الدكتور **انطوان مسرّة***، حيث اعتبر ان المبدأ **الفيتو المتبادل** هو أحد المرتكزات الأساسية في الأنظمة التوافقية، ويهدف أساساً إلى الحفاظ على حقوق الأقلية ضد طغيان قاعدة الأكثرية المجردة – يجب ان يقف عند حدود السيادة.

ومن ركائز الديمقراطية التوافقية، في المجتمعات التعدّدية، التي شرحها **ليبهارت**، وأخذ لبنان كنموذج منها، هو الفيتو المتبادل الذي يؤمن ضمانة كاملة من الحماية السياسية في ما يتعلق بالأمور الجوهرية. وبدون هذا الحق سيكون هناك، حسب رأي جون كالهون، ميل طبيعي لكل فئة بالدخول في نزاع مع الفئات الأخرى.

يمكن ان يكون الفيتو المتبادل مفهوماً ضمنياً وغير مكتوب، أو أن يكون قانوناً مقبولاً رسمياً ومنصوصاً عليه في الدستور. في لبنان لم يرد نص واضح في الدستور اللبناني على منح هذا الحق لإحدى الطوائف او المذاهب، لكن القراءة المعمّقة لنصوص الدستور، وخاصة المادة ٦٥ المعدلة فقرة ٥، تظهر لنا بوضوح ان المشرع قد نص على ان النصاب القانوني لجلسات مجلس الوزراء هو ثلثا عدد أعضائه، وعلى أن قرارات المجلس تتخذ بالتوافق، وفي حال تعذره تؤخذ القرارات بالتصويت الأكثري، لكنه اشترط موافقة اكثرية الثلثين في الأمور السياسية والهامة، اي إن المادة ٦٥ فقرة ٥، قد اشترطت ما يشبه التوافق على بعض الأمور الأساس، وهذه الأمور دُرِسَت بعناية في مؤتمر الطائف، وعن قناعة بأن مقتضيات الوفاق واستمرار العيش المشترك، والحفاظ على خصوصية لبنان كوطن نهائي، تقتضي كلها دراية كبرى في تأليف الحكومات وفي ممارسة الحكم، ويقتضي احتراماً كلياً للثلثين المقررين، لأنها قاعدة صمام الأمان في حكم جماعي للبنان.

وهكذا يرى البعض أن تعديل الطائف، الذي نقل الحكم من رئيس الجمهورية، كما كان وفق المادة 17 من الدستور القديم إلى حكم الجماعة، كما أصبح وفق نص المادة ١٧ الجديدة، والمادة ٦٥ –

---

* *مسرة أنطوان نصري، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، أبحاث مشاركة في أنظمة المشاركة، المكتبة الشرقية، بيروت ٢٠٠٥.*

فقرة ٥، نجده يهدف إلى تحقيق اوسع قدر ممكن من المشاركة وتجنب التحكم والاستئثار بالسلطة، سواء أكان هذا الاستئثار من قبل فرد أو من قبل طائفة أو تحالف ما، مما يدل على أن حق الفيتو قد تمّ تناوله ضمنياً في دستور الطائف*، إنما مع حصره في الأمور الهامة والرئيسية التي عددتها المادة ٦٥ فقرة ٥، تاركاً لقواعد حكم الأكثرية والتصويت أن تسود باقي المواضيع.

ويرى رأي آخر أن النص الدستوري – وكما هي النصوص الدستورية الموصوفة بالاقتضاب والغموض لم ينتبه لحالة استعمال حق الفيتو هذا، وما يمكن أن يشكله من خطر على العيش المشترك، فيما لو استعمل دون ضوابط.

فماذا لو تمّ التخلي عنه، كما حصل أواخر 2006*؟.

وإن كان ضابط الايقاع السوري قد تمكن من ضبط التوازنات السياسية منذ بدء تطبيق الطائف وحتى 2005 فإن الإيقاع السياسي بدأ بالاختلال أواخر العام 2006 بعد خروج حركة أمل وحزب الله من التحالف الرباعي وبعد استقالة وزرائهم. من هنا جاء اتفاق الدوحة ليعالج الثغرة التي تركها الطائف، من خلال نصه الصريح على إعطاء المعارضة حق الفيتو المتمثل في ١١وزيراً، أي إنه لم يعد باستطاعة الأكثرية، مهما ضمت من تحالفات ذات أبعاد سياسية أو مذهبية، اتخاذ قرارتها منفردة في الأمور الأساسية، كما تعني ان المعارضة، ببعدها المذهبي أو الوطني، أصبح بإمكانها استعمال حق الفيتو فقط في الأمور الأساس. وبإعطائه الأكثرية ١٦ وزيراً يعني أنه أعطائها النصف زائد واحدا، أي ترك لها بشكل واضح، حرية اتخاذ القرارات في الأمور العادية، ليميزها بذلك كأكثرية عن المعارضة كأقلية.

وإذا سلّمنا بأن اتفاق الطائف والتعديلات الدستورية التي أدخلت بموجبه على الدستور اللبناني، تتضمن قاعدة الفيتو، لكن التفسير الحصري لها، يكمن في مضمون المادة ٦٥ من الدستور حصراً.

---

* *البير منصور، مرجع سابق، ص ٢٠٨*

* *مثال على ذلك، إعتكاف الوزراء عند طرح مسألة المحاكمة بجريمة إغتيال جبران تويني*

واتفاق الدوحة لا يرقى إلى مستوى قوة النص الدستوري الملزم، ولا يملك تعديل بنود الدستور.

٣ - حق الفيتو لوزراء الطائفة

من القضايا الخلافية، استقالة كل الوزراء المنتمين لطائفة واحدة، ومدى اعتبار هذه المسألة منطبقة مع الدستور.

ظهر اتجاه يحاول اعتبار استقالة كل الوزراء المنتمين لطائفة واحدة، ولأسباب سياسية، مشكلة دستورية تؤدي إلى جعل الحكومة غير شرعية، بسبب الأعراف الدستورية، لأنها بحسب رأيهم، تناقض ميثاق العيش المشترك استناداً إلى الفقرة (ي) من مقدمة الدستور، التي تنص على أن «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك».

فما مدى شرعية الحكومة بعد انسحاب وزراء طائفة منها؟ وبالتالي عدم وجود ممثلين لإحدى الطوائف فيها؟

إن السابقة التي حصل فيها استعمال حق الفيتو لوزراء طائفة، كانت في حكومة السنيورة في تشرين الثاني عام ٢٠٠٦، حيث انسحب **ستة وزراء من الطائفة الشيعية** من حكومته، فاعتبرت المعارضة أن حكومة السنيورة فاقدة للشرعية لغياب تمثيل طائفة بأكملها، وأن هذا الانسحاب يمهد لاستقالة الحكومة لمناقضة وجودها لصيغة العيش المشترك بحسب الفقرة (ي) من مقدمة الدستور، وكذلك المادة ٩٥ والقاضية بأن تتمثل كل الطوائف في الحكومة.

ما مدى شرعية الحكومة عند استقالة وزراء الطائفة؟

إستقال الوزراء الشيعة بهدف تعطيل عمل الحكومة وحملها على الاستقالة، فلم يتحقق ذلك، كما توقعت المعارضة، ما دفع **الرئيس لحود** (المصنّف ضمن فريق المعارضة)، بعد تقديم الوزراء استقالاتهم، إلى إصدار بيان يعتبرها غير شرعية، وبالتالي كل ما يصدر عنها يجعله في حلّ من كل التزام تجاهها مستنداً إلى الفقرة (ي) من مقدمة الدستور، التي لا تعترف بأي سلطة تناقض صيغة

العيش المشترك، وهي فقرة ميثاقية لا يجوز تجاوزها على الإطلاق، ليس فقط عند إنشاء السلطة الدستورية، بل أيضاً طيلة ممارستها لاختصاصها، كما أوضح أنه إذا كان النص مثلاً على أن مقاعد المجلس النيابي توزّع على أساس المناصفة بين المسيحيين والمسلمين، ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين على ما ورد في المادة 24 من الدستور، يجب أن تبقى هذه المناصفة وهذه النسبية قائمتين طيلة ممارسة السلطة المشترعة التشريع، والرقابة على أعمال السلطة الإجرائية، أما إذا فقد المجلس النيابي نصف أعضائه، وجميعهم من المسلمين والمسيحيين، أو فقد طائفة بأكملها من إحدى الفئتين، فهل يظل مجلساً نيابياً قائماً كسلطة مشترعة بحسب أحكام الدستور والميثاق؟

يصرّ رئيس المجلس النيابي **نبيه بري** «أن الحكومة لم تعد شرعية وغير دستورية بعد انسحاب الوزراء الشيعة منها، فالميثاقية تعود في أصلها إلى تبنّي كلّ من الرئيس بشارة الخوري ورئيس الوزراء رياض صلح لأفكار فئة من المثقفين اللبنانيين، ترتكز على رفضين قام عليهما الكيان اللبناني، **الأول** رفض الحماية الأجنبية (الفرنسية) **والثاني** رفض اعتبار لبنان جزءاً من سوريا. انطلاقاً من هنا كان لا بد من تبادل الضمانات بين جناحي الكيان، فسلّم المسلمون بنهائية الكيان اللبناني مستقلاً عن محيطه العربي، وسلّم المسيحيون بحق الطرف الآخر في المشاركة بالحكم، وهكذا أصبحت الميثاقية تَعني بشكل أو بآخر حقَّ الطائفتين في المشاركة في اتخاذ القرارات، لا سيما الأساس منها، فلا دستورية ولا قانونية لأي قرار لا يقبل به أحد جناحي لبنان».

من هنا **ممكن القول** أن الميثاق الوطني أعطى حق الفيتو للطوائف باعتبارها فريقاً متجانساً وهذا يصحّ أيضاً من اعتبار البعض أن مقاطعة المذهب السنّي للانتخابات (تيار المستقبل) يُسقط صفة الميثاقية عنها، ولو أردنا السير بهذا المنطق لصار بإمكان نائباً الطائفة العلوية إسقاط الميثاقية عن أي جلسة تشريعية بعدم حضورها.

وهل بإمكان وزيرا الطائفة الدرزية في الحكومة إسقاط الميثاقية عن الحكومة باستقالتهما وجعلها غير شرعي'؟

في المقابل، تم دحض عدم شرعية الحكومة بعد استقالة وزراء طائفة منها باعتبار أنه إذا كان سبب

عدم تمثيل الطائفة إرادياً اختيارياً، لا يعني سقوط شرعية السلطة، إذ ليس على السلطة التزام بخلق إرادة المشاركة، في غير راغب بها. مع العلم أن مشاركة أي طائفة في أي سلطة برلمانية أو وزارية، حق لها ممارسته، كما لها حقّ الإمتناع عنه.

هل يجوز دستورياً عدم قبول الإستقالة؟

يؤكد الدكتور **زهير شكر** على أن الاستقالة لا تتوقف على قبولها وصدور مرسوم جمهوري بذلك، بل على إرادة الوزير التي يعبّر عنها بكتاب خطي يرفع إلى رئيس الحكومة. بمعنى أن الوزير ليس موظفاً رسمياً يقتضي قبول استقالته حتى يعتبر مستقيلاً، فإنه يعبر عن استقالته بإبلاغ رئيس الحكومة، دون ان يكون هناك داعٍ لقبول الاستقالة أو صدور مرسوم جمهوري فيها، ورأينا الشخصي أن هذا الرأي غير مسند الى الدستور الجديد الذي يؤكد في الفقرة ٤ من المادة ٥٣ صيغة معيّنة لإقالة الوزير.

«يصدر بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم».

يستخلص البعض أن النظام السياسي اللبناني التوافقي يقوم على التوازن بين جميع اللبنانيين مسيحيين ومسلمين، وعلى الشراكة الحقيقية في المسؤولية، وبمقارنة المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية التوافقية وهي «الاستقلالية الفئوية، النسبية، ممارسة حق النقض للطوائف والمجموعات، وتشكيل حكومات إئتلافية مع الواقع السياسي اللبناني الراهن»، وأن لبنان يمارس نوعاً خاصاً من الديمقراطية التوافقية تحافظ على خصائص النظام البرلماني من جهة، وتضيف إليها «أعرافاً» وقواعد خاصة قد تصلح لمجتمعات واجهت او يمكن أن تواجه خلافات سياسية أو طائفية تؤدي إلى حروب.

وأن لبنان كونه وطن قائم على التعددية الدينية والطائفية، والدستور يغتنم في كل فرصة ممكنة للتأكيد على حتمية قبول كل طرف للآخر، ومشاركة كل الطوائف في إدارة شؤون الوطن، والالتزام بالعيش المشترك الذي تنص عليه مقدمة الدستور التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وإن إضافتها في تعديل 1990 على الدستور كانت لإيجاد قاعدة يستند إليها من الدستور. وبالرغم من اعتراف المشّرع اللبناني بالطائفية مرجعية للتمثيل السياسي، إلا أنه في الوقت نفسه يؤكد في غير موضع من

الدستور، أن هذا الأساس معتمد كحلّ مؤقت مرحلي إنتقالي لا حلاً نهائياً أو وضعاً دائماً.

المبحث الثالث: الحلول المقترحة

البند الأول: إلغاء الطائفية السياسية كهدف وطني وضعه الدستور اللبناني*

نصت الفقرة (ج) من مقدمة الدستور على ما يلي:

«لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل».

ونصت المادة ٩٥ في فقرتيها الأولى والثانية على ما يلي:

«على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحين إتخاذ الاجراءات الملائمة، لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية، وفق خطة مرحلية، وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية وإجتماعية.
مهمة الهيئة دراسة وإقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية».

لم ترد كلمة طائفية سياسية في دستور ١٩٢٦، لكنها أُدخلت في الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١. لكن الكلام عن "إلغاء الطائفية السياسية" أُثير في النص المتعلق بإلغائها

---

* *كاتي عيسى، الهيئة الوطنية لتخطي الطائفية المادة ٩٥ من الدستور، بحث توثيقي وتحليلي، إشراف د. أنطوان مسرّة، من مقدمة البحث محسن خليل، الطائفة والنظام الدستوري في لبنان، صفحة٩٦*

الوارد في المادة ٩٥ من الدستور. وكان رئيس مجلس الوزراء الشهيد رفيق الحريري قد صرّح في جلسة نيل الثقة في ٩ تشرين الأول ١٩٩٢ "اننا نتطلع الى وطن تتصهر فيه الطوائف، ولا تستبد فيه الطائفية".

يعتبر **اسكندر بشير*** أنه: «يستخدم مصطلح الطائفية السياسية والادارية غالباً للدلالة على نظام الحصص، او المحاصصة، او الكوتا المتبع في لبنان».

ويرى **عصام نعمان** أن «الغاء الطائفية يعني جعل المواطن، لا الطائفة، حجر الزاوية في بناء الدولة، وتالياً إرساء علاقات مباشرة بين الدولة والمواطن......».

أما **ساسين عساف** فيعتبر أن «إلغاء الطائفية السياسية يعني إلغاء المحاصصة في الادارة، والحكم، والسلطة، وإرساء علاقة مباشرة بين المواطنين والدولة. فالحقوق والواجبات هي حقوق مواطن وواجباته (...) ومساواة المواطنين أمام القانون».

ويقول **أنطوان مسرّه*** في هذا الموضوع، أنه عمل على تبديد الالتباس، وأوضح المفاهيم لكلمة طائفية وحددّها: «ان لكلمة الطائفية ثلاثة معان في الاستعمال المتداول، يخلط بينها الباحثون، لكل معنى منهجيته في التشخيص والمعالجة. وتعني الطائفية في الاستعمال المتداول:

١. قاعدة الكوتا، أي المادة ٩٥ من الدستور، المعروفة في العلم الدستوري الحديث.

٢. نظام الطوائف في أحوالها الشخصية وفي بعض شؤون التعليم، أي المادتين ٩ و١٠ من الدستور

٣. تطييف الدين لإذكاء الصراعات».

يتبين من خلال النص الدستوري أن تحقيق إلغاء الطائفية السياسية أنيط بمجلس النواب اللبناني من

* *بشير إسكندر، إلغاء الطائفية، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٩٣*

* *مسرة أنطوان نصري، مرجع سابق*

خلال تشكيله هيئة برئاسة رئيس الجمهورية وتضم السلطة السياسية وشخصيات سياسية وفكرية واجتماعية.

فالمبادرة بالإلغاء عملياً تبدأ من قِبل الرؤساء الثلاث واجتماعهم على الهدف الوطني المنشود واقتناعهم بوجوب تحقيق هذا الهدف.

إن اقتراح مشاريع قوانين لإلغاء الطائفية السياسية أمر سهل وبسيط، ولكن نجاح التجربة يتوقف على تقبّل المجتمع لهذه الخطوة.

فالخطة يجب أن تكون قابلة للتطبيق، فهي يجب أن تبدأ من ثقافة الشباب، إعادة تثقيف المجتمع والشباب وإلغاء الفكر الطائفي من وجدانهم، حينذاك إذا تحدثنا عن توزيع الوظائف على أساس الإختصاص والكفاءة، نجد قبولاً في الثقافة المجتمعية للمتفوّق على أساس كفاءته مهما كانت طائفته.

فمن الخطوات التي يجب القيام بها للإنتقال الى إلغاء الطائفية السياسية هي:

١ – وضع قانون إنتخاب جديد يكون فيه النائب ممثلاً للأمة جمعاء وليس لطائفته.

٢ – إنشاء مجلس الشيوخ سنداً للمادة ٢٢ من الدستور التي تنص على:

> «مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يتمّ استحداث مجلس شيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية».

٣ – إنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية – المادة ٩٥ من الدستور.

٤ – إعتماد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والوزارة والقضاء.

٥ – عدم التطرّق لقوانين الأحوال الشخصية مرحلياً خلال مرحلة إلغاء الطائفية السياسية لأن هذا الأمر من شأنه زعزعة الإستقرار.

كل تلك المواضيع وغيرها تتطلّب العمل، إلا أنه لا يمكن وضع تلك الأهداف موضع التنفيذ قبل القيام بمبادرات محو الفكر الطائفي والعقلية المتزمتة والتفوّق على أساس المرجعية الدينية والسياسية لا على أساس الكفاءة.

هذه الأمور تحتاج الى تربية وثقافة لتقبّل الغير، والإنصهار معاً في المجتمع، ويجب محو الفكر الطائفي من الوجدان، كما محوها من عقلية الزعماء السياسيين، بحيث يكون الترشّح للنيابة على أساس برنامج عمل وليس على أساس المرجعية الطائفية.

وبما أن الهدف الذي وضعه الدستور هو إلغاء الطائفية السياسية، كان يجب الشروع بإنشاء الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية للحدّ من هذه الأمور وأن يكون الصانع المنشئ ممن يُدينون بالولاء للوطن.

إن النواب وهم ممثّلو الأمّة مدعوون لتشكيل الهيئة الوطنية ومتابعتها لتقديم خطة مرحلية ومتابعة تنفيذها للنهوض بشعبهم ووطنهم وإيصاله الى برّ الأمان، فراحة الأمّة في تعاون قادتها.

البند الثاني: ميثاق العيش المشترك بمفهوم جديد

من خلال التعديلات الدستورية الأخيرة يمكن القول أن الهيئة الجماعية المتمثلة بمجلس الوزراء والمكوّنة من وزراء يمثلون مختلف الطوائف يتخذ قرارته بالتوافق، وحين تتوفّر له أكثرية تفوق الثلثين تُسقط حق الفيتو الذي يمكن أن تمارسه إحدى الطوائف.

من وجهة نظر الأفراد العيش المشترك يعني إقتناع اللبنانيين المنتمين لطوائف متعددة بالعيش معاً في دولة موحّدة وذلك وانصهارهم في مجتمع واحد يؤمّن بقائهم واستمرار وجودهم كأفراد وكجماعات في آن واحد، وهذا الإقتناع والتصميم يؤديا الى الوفاق الوطني.

ومن وجهة نظر السلطة ضرورة الوفاق على المبادئ والقواعد التي يقوم عليها النظام السياسي، والتي يجب أن تحكم سياساتهم.

وقد نص الدستور على هذه المبادئ والقواعد، وحدد الآليات من خلال النصوص الدستورية التي تحكم أداء السلطة ومن يمارسها إعترافاً منه بحقوق المواطنين والطوائف.

وكي يتجسّد العيش المشترك في واقع المجتمع والدولة يجب أن يتزامن مع

شعور اللبنانيين بانتمائهم الى بعضهم والى وطنهم أي بشعور الانتماء إلى أرض وبيئة واحدة، وتاريخ واحد وتقاليد واحدة، ولغة واحدة بما تحمله اللغة من مضمون ثقافي وحضاري.

إدراك اللبنانيين أن المصلحة العامة للوطن تتعدى المصالح الضيّقة للأفراد والجماعات لترتبط بقيمة أعلى منها، هي وجود المجتمع بالذات، كونه مصدر تحقق هؤلاء جميعاً.

تأمين حقوقهم الإنسانية وتوفير البيئة التي تجعلهم قادرين على التمتع بها، كي لا تبقى مجرد حقوق نظرية لا قيمة فعلية لها في إطار مشروع حضاري، يترادف والديمقراطية كنظام حكم، ونهج راقي في الممارسة السياسية، وسلوك إنساني في العلاقات الاجتماعية من خلال قبول الآخر كما هو، وفهمه والتفاعل معه، وتحويل الإختلاف الى تنوّع يؤدي الى ازدهار الوطن.

يرى البعض أن «هذا المشروع لا بدّ له من دولة واعية قوية تتعهده وترعاه، وتعمل على تحقيقه، مستخدمة سياسات ملائمة في مختلف المجالات الثقافية والتربوية والاعلامية، والاجتماعية والاقتصادية والانمائية والأمنية والدفاعية والخارجية تصبّ جميعها في إتجاه تنويع العلاقات بين المواطنين من مختلف الانتماءات والبيئات الاجتماعية وتنميتها بحيث تتحول هذه العلاقات نسيجاً يشد المواطنين إلى بعضهم البعض، ويشدّهم جميعاً إلى الدولة، فيتقدم إنتماء المواطن إلى الوطن والدولة على أي إنتماء آخر، أضيق منه أو أوسع منه في آن واحد[*]».

---

[*] *د. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، مرجع سابق، ص ١٩٩ وما يليها.*

البند الثالث: قضية المشاركة الطوائفية في السلطة بمفهوم جديد

فماذا تعني هذه المشاركة؟ فهل المشاركة الطوائفية المقصوده هي مشاركة ممثلين عن الطوائف في ممارسة السلطة، أم هي مشاركة أشخاص منتميين إلى طوائف في إطار التوازن السياسي الوطني والطائفي العام؟

فالمشاركة الطائفية لا تعني مشاركة ممثلين عن الطوائف، يؤدون مهماتهم وفق ما تمليه عليهم طوائفهم، انما تعني مراعاة الميول والرغبات والتوجهات المعبّر عنها في طائفة، **دون الإخلال بالمبادئ العامة** والقواعد التي تشكّل مرتكزات الوفاق الوطني*.

فالنائب أو الوزير أو الرئيس لا يمثل في السلطة، الطائفة التي ينتمي اليها، فهو ملزم بمراعاة مصالحها بقدر ما هو ملزم بالحفاظ على العيش المشترك الذي من خلاله تتم مراعاة مصالح مختلف الطوائف، في إطار توازن سياسي طائفي ووطن عام.

والدولة ككيان حقوقي وسياسي هي المؤسسة التي لا يقوم مجتمع من دونها، وإذا كان للدولة عموماً هذه الأهمية الكبرى، فلها في المجتمعات التعددية وظائف تزيد من أهميتها، وفي طليعة هذه الوظائف العمل على بناء الوحدة الوطنية وجعل المجتمع أكثر تماسكاً، وهي في ذلك تحمي المصلحة العليا أو المشتركة، وتحافظ، في الوقت نفسه، على مبرر وجودها، كونها وليدة العيش المشترك ولا استمرار لها من دونه.

فجميع المجموعات أقليات ولا تعامل أي طائفة بخصوصية او تميز، لأن الإخلال في التوازن اللبناني مستحيل وكلفته باهظة، كونه يثير نقمة مختلف الفئات ويشعرهم بالغين وعدم المساواة وعلى الدولة المركزية أن تتحلى بالقدرة على احتواء الخلافات لتحقيق تغيير أسلوب الحكم لتوفير الضمان النفسي

---

* د. عصام سليمان، *الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان،١٩٩١*، مرجع سابق، ص ١٨٧ وما يليها

محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت١٩٩٢، ص ٩٦ وما يليها

للمجموعات الطائفية لتصبح هذه أشدّ انفتاحاً إلى التغيير فيصبح الولاء للدولة بديلا عن الولاء للطائفه* وينتقل المجتمع من المشاركة إلى الدمج والصهر بين روحانية المسيحية والاسلام والنظام السياسي.

فهناك توجهاً عاماً حالياً بين معظم المفكرين السياسيين، الذين تناولوا الطائفية السياسية بالبحث والتقويم، بإظهار إنعكاساتها السلبية على سير النظام السياسي اللبناني ومؤسساته الدستورية*.

ونحن نوافق هذا الرأي بخصوص دور الطائفية السياسية وتأثيرها على تكوين وسير عمل السلطات الدستورية.

وفي غمرة هذا التوجّه العام في **إظهار سلبيات الطائفية السياسية** فإن بعض الآراء ترى أن الطائفية «من حيث أنها ظاهرة شعبية لا تخلو من الشرعية ولا تختلف عن أي تكتل إجتماعي آخر طبقي أو إثني أو حزبي فالتكتل السياسي على أساس شعور بالإنتماء الطبقي شامل. أما مجلس النواب فلا بد له من أن يأخذ دوره كاملاً ليس فقط على صعيد الإشتراع، بل أيضاً دوره في إلغاء الطائفية السياسية.

---

* *جمال محمد خالد، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص ٨٧ وما يليها*

د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان،١٩٩١، مرجع سابق

* *عثمان محمود، إغتيال الدستور، المؤسسة الحديثية، طرابلس، ط١، ٢٠٠٦*

الصليبي كمال، بيت بمنازل كثيرة، مؤسسة نوفل، ١٩٩٠

ارزوني خليل، إلغاء الطائفية في لبنان وفصل الطوائف عن الدولة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧

الحص سليم، نحن والطائفية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣

الخاتمة

خلال كتابتي لفصول هذه الرسالة استوقفتني العديد من المسائل التي تستدعي إلقاء الضوء عليها لتحليلها بموضوعية مجرّدة.

أجمعت غالبية الأراء السياسية على وجوب استمرارية المرفق العام من خلال عدة مطالبات، منها:

١ – وجوب تعيين نائب لرئيس الحكومة حرصاً على تأمين استمرار السلطة العامة.

٢ – إعطاء مهلة لرئيس الحكومة المُكلّف لتشكيل حكومته ومطالبة بعضهم بسحب التكليف من قِبل رئيس الجمهورية أو الإعتذار عن التشكيل تلافياً للتعطيل وتأميناً لاستمرارية المرفق العام.

٣ – قبول بقاء الحكومة لتصريف الأعمال لمدة أشهر عديدة ريثما يتم إقتسام الحصص الوزارية ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع.

٤ – إجماع مختلف الفئات السياسية حول مساوئ الطائفية السياسية وانتقادها لتناقض المواد الدستورية ٩٥ و٧ و١٢ مع بعضها وتضارب مبدأي تولّي الوظائف على قاعدة الإختصاص والكفاءة والمساواة في الحقوق السياسية والإجتماعية.

أفراد السلطة السياسية الحاكمة يزايدون للحفاظ على المؤسسة الدستورية وضرورة استمرارية المرفق العام، فلماذا لا نجد إجماعاً عملياً على إنقاذ الوطن من المآزق الكبيرة التي يمرّ بها كالتي مرّت بها الحكومة اللبنانية بسبب تعطيل تشكيلها وعملها لأسباب طائفية غريبة من وجهة نظر الشعب عن تحقيق الصالح العام؟

ولماذا ما زال المجتمع اللبناني **عالقاً في المرحلة الإنتقالية** السابقة لإلغاء الطائفية السياسية ولم يستطع بعد التطوّر للخروج منها؟

الواقع الجلي هو أن الطائفة انقلبت من كتلة إجتماعية دينية ذات رسالة أخلاقية وإنسانية تتمتّع قانوناً بصلاحيات تشريعية في مواضيع معيّنة تنحصر في الأحوال الشخصية الى كتل وكيانات سياسية، عن طريق الممارسة، لها دورها وكلمتها في تقرير المصير السياسي وفي تحديد سياسة الدولة، وهذا ما يجعل المؤسسات الدستورية خاضعة للتوازنات الطائفية*.

يبدو أن اللعبة الطائفية راقت للطبقة السياسية، فهي الوسيلة الناجعة للهيمنة والإستئثار بالقرار السياسي بدلاً من المشاركة فيه، فالتذرّع بمصلحة الطائفة لتجاذب السلطة لا يمتّ الى الممارسات الدستورية بصلة.

فإذا كان تعطيل الحكومة ناتج عن استقالة أكثر من الثُلث، أو إشغال مسؤولية الحكومة من قبل المجلس النيابي بالسؤال أو الإستجواب، أو اقتناع أكثر من ثُلث الوزراء بعدم التصويت بالموافقة على بعض المواضيع الأساسية، كل تلك الممارسات تُعدّ ممارسات دستورية لا غُبار عليها.

ويدخل أيضاً في إطار الممارسات الدستورية، تعطيل تشكيل الحكومة لسبب ناتج عن عدم تمثيل جميع الطوائف في الوزارة بطريقة عادلة أو سوء في تشكيل الحكومة بعدم توزّع مقاعدها بما يضمن المشاركة في القرار السياسي من قِبل جميع الطوائف، خلال المرحلة الإنتقالية لإلغاء الطائفية السياسية.

وتكون الممارسة على خلاف ذلك عند عدم توقيع مرسوم تشكيل الحكومة بسبب المناحرات السياسية حول الحقائب الوزارية (حقائب سيادية، حقائب غير سيادية،...).

---

* *قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت ١٩٨١*

أو تأخير تشكيل الحكومة بسبب الصراع والتنازع على الحصص في المقاعد الوزارية، وتشكيل جبهة للمعارضة تُطالب بأكثر من الثُلث ١٩/١١ بهدف التعطيل.

أو عند اعتكاف واستقالة بعض الوزراء المنتمين لطائفة معيّنة بهدف إسقاط الحكومة، بحجة أنها أصبحت بسبب الإستقالة تناقض ميثاق العيش المشترك.

إن التصدي للسلطة التي تناقض ميثاق العيش المشترك يتمّ من خلال العمل الدستوري، فالعيش المشترك سبق أن تأمّن بين المواطنين من خلال التوزيع العادل والمتوازن للمراكز الكبرى والوظائف الدستورية ووظائف الفئة الأولى، وهو فيما بعد ذلك، يجب أن يُعني بأفراد المجتمع أي عيش المواطنين معاً بمستوى من الأمن الإجتماعي لا يهدد وجودهم، فتصبح بذلك أي سلطة تناقض هذا الوجود لا شرعية، لأنها تناقض ميثاق العيش المشترك.

كما أن شلّ أو تعطيل عمل المؤسسة الدستورية هو أيضاً خرق لهذا التعايش كونه يشكّل خضّة تؤثّر على التعايش السلمي الحقيقي في بلد طائفي مثل وطننا.

ففي كل مرّة يتمّ فيها تجاوز الأصول الدستورية يجب أن نتخوّف على المجتمع من وجود سوء نيّة هدفها إحداث بلبلة في العيش المشترك بين المواطنين، فاعتكاف الوزراء يُقاس على حالة الإضراب التي تؤدي الى شلّ عمل المرفق العام مما يستدعي مساءلة للمضربين، لأن مبدأ حُسن النيّة هو مبدأ قانوني عام وإن التعطيل المتعمّد أو الإستقالة المتعمّدة يشكّل مخالفة دستورية حين يكون ناتجاً عن سوء النيّة، ويكون بمثابة تهديد للأمن الإجتماعي حين يكون في المجتمع أقليات تخشى على أمنها الإجتماعي والإنساني.

ويُقابل مبدأ استمرارية المرافق العامة الدستورية والإدارية حق وواجب عدم قبول الاستقالة حينما تكون مبنيّة على أسس غير وطنية أو خارجة عن حق الطائفة، ومرتبطة بأهواء بعيده عن الأهداف الدستورية، فالصلاحيات الدستورية وُجدت لتؤمّن مصالح الأفراد وليس مصالح الحكّام.

ويمكن التصدّي للإستقالة بعدم قبولها، وذلك وفقاً لما ورد في الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور:

«يصدر بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم».

ويمكن التصدّي للتعطيل من قِبل رئيس الجمهورية بوصفه الحَكَم بين السلطات بتدخّله في معالجة الأزمات الحكومية، كما يمكن حلّ الأزمة عبر الطلب الى رئيس الحكومة دعوة مجلس الوزراء الى الإنعقاد باعتبار أن الأزمات السياسية هي من المواضيع الطارئة. كذلك دور لمجلس النواب الذي بسبب عدم فعاليته في الأزمات الحكومية الكبرى جعل الطوائف تتمادى في محاولة فرض هيمنتها على الحكم.

فالإختلاف والمعالجة يجب أن يكونا في إطار الدستور.

والطائفة لا يجب أن تحكم منفردة، فإذا استقالت الطائفة بهدف إسقاط المؤسسة يُعتبر هذا العمل تفرّداً في الحكم ويخلّ بالتوافق الديمقراطي تحت شعار الحكومة الميثاقية.

فإذا كانت خصوصية النظام السياسي اللبناني تقوم على التوافق فلا يجوز للطائفة أن تفرض الرأي السياسي عبر خرق التوافقية تلك، وتكون جميع أشكال تعطيل تشكيل وعمل الحكومات من قبِل الطائفة سوابق ليس لها مثيل في تاريخ الأنظمة الديمقراطية.

ولا يجوز أن نبحث في ثغرات الدستور للإختلاف حوله بل يجب الإلتقاء على ما يجمع ولا يُفرّق وأن يكون هدف السلطة الحاكمة هو خدمة الوطن.

وفي كلمة أخيرة

إن الدولة التي تعتمد على التسويات السياسية دون الدستور لا تصل الى الإستقرار.

إن المادة ٩٥ وضعت هدفاً أسمى من الطائفية ألا وهو إلغاؤها، وإن التمسّك بالطائفية يُعتبر تخلّفاً عن ركب التطوّر والتفاعل الإجتماعي.

إن الإستمرار في تطبيق الأفكار الطائفية سيصل بالوطن الى ما لا تُحمد عُقباه.

وقد طُرحت مجدداً جميع هذه المسائل بسبب الأزمة الوطنية الناتجة عن التأخّر في تشكيل الحكومة الأخيرة العام ٢٠١٩ بعد تكليف الرئيس سعد الحريري لتشكيلها.

كلمة مضافة

إن الأزمات السياسية التي مرّ بها لبنان نتيجة تعطيل تشكيل وعمل حكوماته أدّت الى تداعيات إقتصادية واجتماعية ومالية لن تُمحى نتائجها في المدى القريب،حيث كان لها بالغ الأثر في واقع المجتمع اللبناني الذي ثار مؤخراً على هذا الواقع في ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩ مطالباً بكل أطياف شعبه بإلغاء الطائفية السياسية ونظام المحاصصة وانتخاب مجلس نيابي جديد على أساس وطني لا طائفي يكون فيه النائب ممثلاً لشعبه وليس لطائفته فيُنتخب من قِبَل جميع اللبنانيين مهما كانت طوائفهم تنبثق عنه حكومات مقبلة من الأخصائيين الأكفاء يدأبون على العمل الوطني لإنقاذه من الحالة الإجتماعية والإقتصادية ومن احتمال ظروف كارثية قادمة؟

إن على وطننا اليوم أن يُصارع للخروج من الإنهيار، إذ تهبّ عليه رياح الأزمات والصراعات القادمة من البلدان الأخرى.

وهذا الواقع المأساوي لن يتحمّله هذا الوطن إذا لم نُسارِع الى النأي به عن الأزمات الإقتصادية العالمية وتحييده عن الصراعات الخارجية.

ولن يكون عمل أي حكومة مقبلة كافياً مهما بلغت من الكفاءة والوطنية والنزاهة، بل يجب في المرحلة المقبلة تضافر جهود جميع أفراد الشعب اللبناني معاً لإعادة إحياء الدورة الإقتصادية والإنتاج وإغلاق مسارب الهدر والفساد السياسي، ومراقبة الجباية والإنفاق ومتابعة الحكومات اللاحقة في عملها من خلال الشعب ونواب يستعملون سُبل الدفاع عن حقوق شعوبهم، بحيث يصبح لبنان بفضل أجياله الجديدة الواعية المُثقّفة مدرسة في اللُحمة الإنسانية والوطنية وتفاعل الثقافات والأديان.

و اليوم وبعد الثورة التي انطلقت في ١٧ تشرين الأول فقد توصلت الى قناعة أن السلطة السياسية في لبنان تصمّ أذانها عن معاناة الشعب ومطالبه، وإن عدم إلغاء الطائفية السياسية ليس ناتجاً عن

عدم تقبّل الشعب بل عن عدم إرادة الحكام.

و إن مطلب اللبنانيين هو إلغاء الطائفية السياسية من النصوص، بعد ان أُلغيت من النفوس وشهدنا عليها

المصادر والمراجع

المراجع العربية

١- ارزوني خليل، إلغاء الطائفية في لبنان وفصل الطوائف عن الدولة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

٢- الجسر باسم، ميثاق ١٩٤٣ لماذا كان وهل سقط، دار النهار، بيروت،١٩٧٨.

٣- الجمل يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

٤- الحجار حلمي، السلطة في الدستور اللبناني، صادر عن المؤلف، بيروت ٢٠٠٤.

٥- الحص سليم، إتفاق الدوحة – بناء ثقافة المواثيق في لبنان من أجل مواطنية فاعلة، المكتبة الشرقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٦- الحص سليم، عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٩١.

٧- الحص سليم، نافذة على المستقبل، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثانية، كانون الثاني ١٩٨٥.

٨- الحص سليم، نحن والطائفية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.

٩- الخطيب أنور، الأصول البرلمانية، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٧٠.

١٠- الخطيب أنور، الدولة والنظم السياسية، دستور لبنان، السلطات العامة، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مطابع قدموس الجديدة، ١٩٧٠.

١١- الخطيب أنور، المجموعة الدستورية، الطبعة الأولى، مطابع قدموس الجديدة، بيروت ١٩٧٠.

١٢- الخطيب أنور، المجموعة الدستورية، دار الكتاب، بيروت، الجزء الأول، ١٩٧٠.

١٣- الصايغ داود، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، دار النهار، بيروت، الطبعة الأولى، شباط ٢٠٠٠.

١٤- الصليبي كمال، بيت بمنازل كثيرة، مؤسسة نوفل، ١٩٩٠.

١٥- الغالي كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المطبعة الجديدة، دمشق، الطبعة الثالثة، ١٩٧٢.

١٦- الغزال إسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، عز الدين للطباعة والنشر، بيروت ١٩٩٦.

١٧- القيسي محي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

١٨- المجذوب محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

١٩- أحمد الخطيب نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١.

٢٠- بجاني إميل، إنتخاب رئيس الجمهورية في النصوص والممارسة، منشورات صادر، طبعة ثانية، بيروت ٢٠٠٢.

٢١- بدر الدين غسان وعواضة علي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، بيروت، ٢٠١٠.

٢٢- بدوي ثروت، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.

٢٣- بسيوني عبد الله عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت،

.١٩٩٣

٢٤- بشير إسكندر، إلغاء الطائفية، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٩٣.

٢٥- تناغو سمير عبد السيد، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٤.

٢٦- ثابت غبريال وجدي، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨.

٢٧- حريق إيليا، من يحكم لبنان، دار النهار للنشر، بيروت، ١٩٧٢.

٢٨- حمدان كمال، الأزمة اللبنانية، الطوائف الدينية، دار الفارابي، طبعة أولى، ١٩٩٨.

٢٩- حوري عمر، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.

٣٠- خليل محسن، الدستور اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، الجزء الثاني، ١٩٦٧.

٣١- خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٧١.

٣٢- خليل محسن، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت.

٣٣- رباط إدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، الطبعة الثانية، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١.

٣٤- رباط إدمون، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠.

٣٥- رعد نزيه، القانون الدستوري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٩.

٣٦- زين أحمد، الحياة النيابية، تشرين الأول ١٩٩٢، تشرين الأول ١٩٩٦، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٩٧، دون دار نشر.

٣٧- زين أحمد، سوابق واجتهادات نيابية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، دار بلال، بيروت

٣٨- زين أحمد، محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦-٢٠٠٤، طبعة ثالثة، نشر المؤلف، بيروت ٢٠٠٤.

٣٩- سالم يوسف، ٥٠ سنة مع الناس، دار النهار للنشر، بيروت ١٩٧٥.

٤٠- سرحال أحمد، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإطار والمصادر، ط١، المؤسسة الجامعية والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٢.

٤١- سرحال أحمد، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الحداثة، بيروت ١٩٨٠.

٤٢- سرحال أحمد، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٠.

٤٣- سعد أنطوان، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٨.

٤٤- سليمان عصام، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، الطبعة الأولى ١٩٩٨، نشر المؤلف.

٤٥- سليمان عصام، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت، كانون الثاني ١٩٩١.

٤٦- سليمان عصام، دراسة بعنوان، واقع النظام البرلماني اللبناني، منشورة في كتاب دراسات مهداة الى جوزيف مغيزل، دار النهار، بيروت ١٩٩٦.

٤٧- شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال للطباعة، طبعة ثانية، كانون الثاني ٢٠٠١.

٤٨- شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، ٢٠٠٦.

٤٩- شيحا إبراهيم، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، الجزء الأول، ١٩٩٤.

٥٠- شيحا إبراهيم، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٢.

٥١- شيحا إبراهيم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.

٥٢- شيحا إبراهيم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦.

٥٣- صباغ سمير، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة أولى، بيروت ٢٠٠٠.

٥٤- طي محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الخامسة، نشر المؤلف، ٢٠٠٠.

٥٥- عبد الباقي عبد الله نعمه، الظروف الإستثنائية بين النظرية والتطبيق، العدد ١-٢، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، ١٩٨٠.

٥٦- عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣.

٥٧- عبد الوهاب السيد أحمد، الحماية الدستورية لحق الإنسان في قضاء طبيعي، مؤسسة بيتر للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢.

٥٨- عبد الوهاب محمد رفعت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

٥٩- عثمان محمود، الأعراف الدستورية في لبنان قبل الطائف وبعده، دار الأمل والسلام، بيروت، ٢٠١٠.

٦٠- عثمان محمود، إغتيال الدستور، المؤسسة الحديثية، طرابلس، ط١، ٢٠٠٦.

٦١- عثمان محمود، رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف ١٩٨٩-١٩٩٨، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، طبعة أولى، بيروت ٢٠٠١.

٦٢- عصفور سعد، القانون الدستوري، ط١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤.

٦٣- عويدات عبده، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، بيروت ١٩٦١.

٦٤- غزال إسماعيل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٤، المؤسسة الجامعية (مجد)، بيروت، ١٩٨٩.

٦٥- غندور ضاهر، النظم الدستورية - دراسة مقارنة، المركز الوطني للمعلومات والنشر ١٩٩٢.

٦٦- فارس هاني، النزاعات الطائفية في تاريخ لبنان الحديث، الأهلية للنشر، بيروت ١٩٨٠.

٦٧- قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت١٩٨١.

٦٨- قربان ملحم، تاريخ لبنان السياسي الحديث، مؤسسة مجد، بيروت، الجزء الثاني، ١٩٨٠.

٦٩- ماجد ماجد، تاريخ الحكومات اللبنانية، ١٩٢٦-١٩٩٦، بيروت ١٩٩٧، بدون دار نشر.

٧٠- متولي عبد الحميد، المفصل في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٥٢.

٧١- متولي عبد الحميد، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٥٦.

٧٢- محمد عبد الأمين زحل، مبدأ الشرعية في النظامين الدستوري والدولي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٧٣- محمد عثمان حسين عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية،

الإسكندرية، ١٩٩٨.

٧٤- مسرة أنطوان نصري، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، أبحاث مشاركة في أنظمة المشاركة، المكتبة الشرقية، بيروت ٢٠٠٥.

٧٥- منسى بشارة، الدستور اللبناني – أحكامه وتفسيره، مطابع غزير ١٩٩٨.

٧٦- منصور ألبير، الإنقلاب على الطائف، ط١، دار الجديد، بيروت، ١٩٩٣.

٧٧- مياي ميشال، دولة القانون، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الثانية، بيروت ١٩٨٢.

٧٨- ميرفان صابرينا، حركة الإصلاح الشيعي، ترجمة هيثم الأمين، دار النهار للنشر، الطبعة الأولى ٢٠٠٤.

٧٩- نويهض بيان، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥، بيروت، ١٩٩٦، من دون دار نشر.

المراجع المترجمة

٨٠- بوردو جورج، الدولة، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة ثالثة، بيروت ٢٠٠٢.

٨١- ديفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى١٩٩٢.

٨٢- ديفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة أولى، بيروت ١٩٩٢.

٨٣- مونتسكيو: روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتر، دار المعارف، مصر، الجزء الأول ١٩٥٣.

٨٤- هوريو أندريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جزءين، نقله الى العربية علي المقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٩٧٤، الطبعة الثانية ١٩٧٧.

المراجع الفرنسية

- BURDEAU, George, Manuel de droit constitutionnel et Institutions politiques, 20éd, LGDJ, 1984.
- De Malberge, R Carre, Contribution a la thėorie génerale de l'Etat, Tome ll, Ėdition du CNRS, Sirey, 1922.
- DUVERGER, Mairice, Institutions politiques et droit constitutionnel, 12éd, Themis, PUF, 1971.
- ESMEIN, Jean, dit Adhemen, Element de droit constitutionnel Ėdition: Paris, L. Larose, 1906, 4éd.
- GOUET, Yvon, La coutume en droit constitutionnel et institutions politiques Ėditions Montchrestien, Paris, 1980.
- LAFERRIERE, Julien: Manuel de droit constitutionnel, RDP, Paris, 1947 N 1, Constitutionnel and administrative law, may 21-2014.
- PRELOT, Marcel, BOULOUIS, Jean, institutions politiques et droit constitutionnel, Dixieme ėd, Dalloz, Paris, 1987.
- VEDEL, George, Droit Administratif, 12e, PUF, Paris, 1992.
- ARDANT, Philippe, institutions politiques & droit constitutionnel, 13éd.

رسائل دبلوم دراسات عليا

- – نبيل إبراهيم الغاوي، حكومة تصريف الأعمال ورقابة مجلس شورى الدولة على أعمالها،
  د. محمود المغربي

- كاتي عيسى، الهيئة الوطنية لتخطي الطائفية المادة ٩٥ من الدستور، بحث توثيقي وتحليليز
  د. أنطوان مسرّة

- جمال محمد خالد، إشكالية العلاقة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والفصل بين السلطات. ٢٠٠٥،
  د. عصام سليمان

- علي نزها، حق المشاركة في السلطة في الدستور اللبناني على ضوء المبادئ الدستورية. ٢٠١٠.
  د. محمد طي

- فاطمة شكر، التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال. ٢٠١٤
  د. صالح طليس

- ميساء عثمان، إشكالية النظام السياسي اللبناني وإمكانية استمراره،
  د.غسان بدر الدين

- دنيا الزين، دور العُرف الدستوري في النظام السياسي اللبناني، ٢٠١٦
  د. زهير شكر

مصادر معلومات أخرى

- دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ١٩٢٦/٥/٢٦ وتعديلاته.
- إجتهادات المجلس الدستوري اللبناني.
- وثيقة الوفاق الوطني – إتفاق الطائف.
- مجلة الحياة النيابية
- مجلس الدولة الفرنسي Brocas المجموعة الإدارية ٦٢/١٠/١٩
- م.ش.د، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧/ راشد/ الدولة
- فوزي حبيش، دراسة قانونية معمقة حول "مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال"، جريدة المستقبل، تاريخ ٢٠١٣/٦/٢٠، العدد ٤٧٢٢.
- سمير منصور، مقال بعنوان "ما هي حدود تصريف الأعمال بالمعنى الضيّق وهل يمكن الطعن بتجاوزات يرتكبها وزراء؟"، جريدة النهار، تاريخ ٢٠١٥/٥/١٢، العدد ٢٥٦٧.
- زهير شكر، مداخلة بعنوان "رئيس الجمهورية بعد الطائف من حاكم مطلق الى شريك" في مؤتمر بالجامعة اللبنانية، كلية الحقوق، بيروت.

الفهرس

الصفحة

الصفحة

الصفحة